

Mémoire présenté à l'École nationale d'administration publique
dans le cadre du programme de Maîtrise en administration publique
pour l'obtention du grade Maître ès sciences (M. Sc.)
concentration « Analyse et développement des organisations »

Mémoire intitulé
La coordination interorganisationnelle en habitation sociale et communautaire :
le cas de la coopérative de solidarité en habitation L'Étale

Présenté par
Richard Lavoie-Levasseur

Août 2015

Le mémoire intitulé
La coordination interorganisationnelle en habitation sociale et communautaire :
le cas de la coopérative de solidarité en habitation L'Étale

Présenté par
Richard Lavoie-Levasseur

Membres du jury :

Serge Belley, professeur titulaire, ENAP, directeur de mémoire
Gérard Divay, professeur titulaire, ENAP, examinateur
Pierre Cliche, professeur invité, ENAP, examinateur

*A l'éclatement bleu
Des matins de printemps
A la force jolie des filles
Qui ont vingt ans
A la fraîcheur certaine
D'un vieux puits de désert
A l'étoile qu'attend
Le vieil homme qui se perd*

Jacques Brel

Remerciements

N'eut été de l'intelligence, de la bienveillance et de la complicité de gens fort sympathiques, ce mémoire ne serait pas.

Soulignons d'emblée le soutien (quasi) inconditionnel de mon directeur, Serge Belley, les heureux conseils d'André Larocque, l'exceptionnelle confiance d'une des administratrices de la coopérative de solidarité en habitation L'Étale, bref, la fabuleuse générosité de toutes les personnes qui ont accepté de se mêler à ce travail de recherche sans quoi ma détermination, ma patience, mes intuitions et mon entêtement n'auraient porté que si peu de fruits.

Pire euphémisme encore : il m'est impossible de témoigner ma gratitude envers Marie Raulier, en tout et en parties, pour ses sourires, ses soupirs et ses heures passées à m'ouïr et à me relire ; à me subir et à en rire. Elle mène joyeusement toutes celles et ceux qui ont travaillé en coulisses et qui ont cru fermement en mon entreprise un tantinet déraisonnable.

Sur une note sérieuse, je tiens à transmettre mes vœux de sympathie aux personnes affligées par le drame qui a eu lieu à la coopérative L'Étale au cours de l'été 2015. Dans la même veine, je me dois aussi de rendre hommage aux membres de la coopérative de solidarité qui, bien au-delà de ce tumulte, se dressent courageusement. De leurs actions émane cette beauté rare qui surgit lorsque la poursuite d'idéaux sociaux transcende la peur de l'autre.

Résumé

Le programme AccèsLogis Québec a été mis en place en 1997 en réponse aux défis posés par le retrait du gouvernement fédéral canadien du domaine de l'habitation sociale. Ce programme novateur favorise le développement de logements sociaux et communautaires dans un contexte marqué par des restrictions budgétaires, la vulnérabilité des organisations du tiers secteur ainsi que la fragilité des projets développés. Ces difficultés et enjeux nous forcent à nous interroger sur la capacité des parties prenantes à coordonner leurs actions et à surmonter les difficultés posées, entre autres, par l'identification d'un site, la formation des organismes, la négociation du montage financier, la construction et l'exploitation de logements abordables et coopératifs. Pour décrire et analyser un tel projet dans lequel prennent place plusieurs acteurs publics, communautaires et privés et se nouent plusieurs types de relations interorganisationnelles, nous nous sommes servi du modèle développé par Alexander (1995) comme cadre de référence.

Dans ce mémoire, nous faisons l'hypothèse qu'un projet d'habitation sociale et communautaire a plus de chances de se réaliser lorsque les parties prenantes parviennent à négocier et à coordonner leurs décisions et leurs actions. Ces efforts de coordination reposent sur des combinaisons complexes de mécanismes plus ou moins formels dont certains sont imposés, par l'État par exemple, alors que d'autres sont l'œuvre des acteurs locaux.

Notre recherche à caractère monographique analyse le cas de la coopérative de solidarité en habitation L'Étale et privilégie une méthodologie qualitative. Celle-ci repose sur deux sources principales de données : différents types de documents (lois, rapports, devis, procès-verbaux) et quinze entrevues semi-dirigées conduites auprès de gestionnaires qui, entre 1998 et 2014, ont participé directement ou indirectement au projet de la coopérative L'Étale.

Notre mémoire montre que les parties prenantes d'un projet novateur d'habitation sociale et communautaire sont mises en relation à l'aide d'un réseau interorganisationnel. Ce réseau d'acteurs s'institutionnalise, au fil du projet, sous l'influence principale du programme AccèsLogis. Les acteurs de ce réseau se coordonnent dans le cadre de deux sous-structures durables, le réseau informel et le programme. Ces acteurs, qui peuvent faire partie de ces deux ensembles, se coordonnent en usant avec souplesse d'une grande variété de mécanismes formels et informels en fonction de leurs connaissances de la sous-structure dans laquelle ils agissent.

Notre recherche contribue à une meilleure compréhension du programme AccèsLogis et, plus largement, des phénomènes de la coordination interorganisationnelle et ses problèmes sous-jacents.

Mots-clés : [coordination interorganisationnelle (CIO), collaboration intersectorielle, théorie de la structuration, habitation sociale et communautaire, coopératives d'habitation, relations interorganisationnelles, apprentissage organisationnel, programme AccèsLogis Québec, méthodes qualitatives]

Abstract

The AccèsLogis Québec program was implemented in 1997 as a response to challenges resulting from Canadian federal government's withdrawal from social housing domain. This innovative program aims to develop social and community housing in a context of budget constraints, vulnerability of third sector organizations and frailty of the projects. Considering this precarious state, we question the ability of stakeholders in such projects to coordinate their actions and overcome the challenges related to the discovery of building sites, organizational development, financial package negotiations, construction and management of cooperative and affordable housing, to name a few.

In order to describe and analyze the issue at hand, which involves several public, private and community stakeholders as well as multiple types of interorganizational relations, we have used Alexander's model (1995) as a main frame of reference.

The hypothesis of our master's thesis is that a social and community housing project has a better chance of being carried through when the stakeholders are able to negotiate and to coordinate both their actions and their decisions.

Interorganizational coordination rests on complex combinations of more or less formal mechanisms, some imposed (by the State, for instance), the rest spawning from the stakeholders themselves.

Our qualitative research brings forward an analysis of a community housing project named L'Étale in the fashion of a single case study, which relies on two primary sources of data: various types of documents (laws, reports, written records, quotes) supplemented by fifteen semi-structured interviews with managers who, between the year 1998 and 2014, had either a direct or indirect part in the L'Étale cooperative project.

Our study shows that the actions of the stakeholders of an innovative housing project are coordinated within an interorganizational network. We found that as the project progresses, AccèsLogis program causes the institutionalization of this network. This network is formed by two parts: the informal network and the program. Its actors, who can be part of both, make a loose use of a wide array of coordination tools depending on their knowledge of the structure in which their action take place.

We believe that our work furthers the current understanding of the AccèsLogis program and, in a broader sense, of the phenomena of coordination.

Keywords: [Interorganizational coordination (IOC), cross-sectoral collaboration, theory of structuration, community housing, co-operative housing, interorganizational relations, organizational learning, AccèsLogis Québec program, qualitative research]

Table des matières

INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1 - PROBLÉMATIQUE ET QUESTION DE RECHERCHE	3
1.1 Introduction	3
1.2 Institutions en habitation sociale et communautaire	4
1.2.1 Retrait du gouvernement fédéral	5
1.2.2 Émergence de pratiques novatrices	6
1.2.3 Enjeux contemporains	8
1.2.4 Défis de management public	10
1.3 Question principale de recherche	12
CHAPITRE 2 - CADRE THÉORIQUE	13
2.1 Introduction	13
2.2 Recension des écrits	13
2.2.1 Action publique en habitation	13
2.2.2 Relations interorganisationnelles	16
2.2.3 Apprentissage organisationnel	18
2.3 Questions spécifiques de recherche	19
2.4 Cadre conceptuel	20
2.4.1 Modèle descriptif et analytique de la CIO	20
2.4.2 Composantes du système résidentiel	22
2.4.3 Définition de l'apprentissage organisationnel	23
2.5 Hypothèse	24
2.6 Conclusion	26
CHAPITRE 3 - MÉTHODOLOGIE	27
3.1 Introduction	27
3.2 Cas retenu	27
3.3 Indicateurs sélectionnés	28
3.4 Collecte de l'information	30
3.4.1 Entretiens semi-directifs	31
3.5 Traitement et analyse des données	32
CHAPITRE 4 - DÉVELOPPEMENT DE LA PHASE I DE L'ÉTALE	35
4.1 Introduction	35
4.2 Émergence	36
4.2.1 Développement de Clés en main	36
4.2.2 Planification du projet de L'Étale	41
4.3 Élaboration et adoption	45
4.3.1 Recherche d'un terrain	46
4.3.2 Étape de l'analyse préliminaire	51
4.3.3 Étape de l'engagement conditionnel	55

4.4	Mise en œuvre	61
4.5	Conclusion.....	63
CHAPITRE 5 - DÉVELOPPEMENT DE LA PHASE II DE L'ÉTALE		68
5.1	Introduction	68
5.2	Émergence	69
5.2.1	Structure de coordination.....	69
5.3	Élaboration et adoption	71
5.3.1	Négociation de l'accès à un terrain.....	72
5.3.2	Démarches de planification.....	73
5.3.3	Étape de l'engagement conditionnel.....	80
5.3.4	Difficultés additionnelles	81
5.3.5	Réélaboration	84
5.4	Mise en œuvre	90
5.4.1	Préparatifs	90
5.4.2	Contributions de la Ville	92
5.4.3	Chantier conflictuel.....	93
5.5	Conclusion.....	96
CHAPITRE 6 - MISE EN OEUVRE DE LA COOPÉRATIVE		99
6.1	Introduction	99
6.2	Premières opérations d'exploitation.....	100
6.2.1	Sélection de la clientèle « spécifique »	101
6.3	Développement de la coopérative	103
6.3.1	Formations et soutien opérationnel	104
6.3.2	Soutien de la mission spécifique.....	106
6.3.3	Extension du soutien organisationnel	108
6.3.4	Institutionnalisation et différenciation	109
6.4	Négociation d'un cadre de partenariat avec Clés en main	112
6.5	Relations de L'Étale avec ses partenaires institutionnels	117
6.6	Difficultés de gestion des logements de la phase II	119
6.6.1	Essais et erreurs.....	122
6.6.2	Perspectives.....	124
6.7	Conclusion.....	125
CONCLUSION		128
Bibliographie et références		139
ANNEXES		154

Liste des abréviations et acronymes

AGIR – Alliance des Groupes d'intervention pour le Rétablissement en Santé Mentale
AGRTQ – Association des groupes de ressources techniques du Québec
CA – Conseil d'administration
CSSS – Centre de santé et services sociaux
CQCH – Confédération québécoise des coopératives d'habitation
FECHAQC – Fédération des coopératives d'habitation de Québec et Chaudière-Appalaches
FLS – Fonds de développement du logement social
FRAPRU – Front d'action populaire pour le réaménagement urbain
FROHQC – Fédération régionale des OSBL d'HABITATION de Québec-Chaudière-Appalaches
FQHC – Fonds québécois d'habitation communautaire
GRT – Groupe de ressources techniques
HLM – Habitation à loyer modique
IOC – Interorganizational coordination
LC – *Loi sur les coopératives*
MEIE – Ministère du développement économique, de l'innovation et des exportations
MSSS – Ministère de la Santé et des Services sociaux
OBNL – Organisme à but non lucratif
OMHQ – Office municipal d'habitation de Québec
PECH – Programme d'encadrement clinique et d'hébergement
PRQ – Programme de revitalisation et d'intervention en habitation Rénovation Québec
PSL – Programme Supplément au loyer
ROHQ – Regroupement des offices d'habitation du Québec
RIO – Relations interorganisationnelles
SCHL – Société canadienne d'hypothèque et de logement
SDE – Service du développement économique de la Ville de Québec
SHQ – Société d'habitation du Québec

Liste des schémas et tableaux

Schéma 2.1 – Éléments de base du système résidentiel	14
Tableau 3.1 – Indicateurs des concepts de structure et de mécanismes de CIO	29
Tableau 3.2 – Indicateurs du concept d'apprentissage organisationnel	30
Schéma 4.1 – Structure de CIO de la phase I de L'Étale (1998 - 2004).....	65
Schéma 5.1 – Structure de CIO de la phase II de L'Étale (2004 - 2010)	95
Schéma 6.1 – Structure de CIO du développement de L'Étale (2004 - 2007).....	111

INTRODUCTION

Ce mémoire de maîtrise en administration publique analyse la coordination interorganisationnelle (CIO) en habitation sociale et communautaire au Québec.

Notre mémoire s'intéresse principalement à deux objets. Le premier est la coordination interorganisationnelle qui sous-tend l'émergence, l'élaboration et la réalisation d'un projet d'habitation sociale. Le second est le programme AccèsLogis Québec, programme provincial mis en œuvre par la Société d'habitation du Québec (SHQ).

Ce mémoire contribue à une meilleure compréhension de la coordination interorganisationnelle, notamment des mécanismes par lesquels se réalise un projet d'habitation sociale et communautaire et se résolvent les difficultés rencontrées par les acteurs. Notre contribution empirique se fonde sur la description de la coopérative de solidarité en habitation L'Étale, une coopérative d'habitation qui a été développée dans le cadre du programme AccèsLogis. La description du cas et son analyse reposent sur deux sources principales d'informations : plusieurs documents officiels et non officiels ainsi que des entrevues auprès d'intervenants concernés ou impliqués, à divers titres et à différentes étapes, dans le projet.

Le mémoire comporte six chapitres. Le premier décrit notre problématique et traite du thème de recherche, du contexte dans lequel il s'inscrit et expose notre question générale de recherche. Le deuxième chapitre contient d'abord une recension des écrits et notre cadre théorique ; il présente les écrits scientifiques pertinents à notre analyse et nos questions spécifiques. Dans un second temps, il expose l'adaptation que nous avons faite des écrits retenus dans le cadre de notre démarche de recherche puis présente nos hypothèses. Le troisième chapitre décrit la méthodologie employée pour répondre à nos questions et hypothèses de recherche. Il fait état des procédures que nous avons suivies pour l'analyse des documents écrits ainsi que des résultats des entrevues semi-dirigées que nous avons conduites. Les trois chapitres suivants exposent nos constatations empiriques concernant le

cas de la coopérative L'Étale. Les chapitres quatre et cinq traitent respectivement des étapes de réalisation de la phase I puis de la phase II de développement de la coopérative L'Étale. Enfin, le chapitre six porte sur l'analyse empirique de la coordination interorganisationnelle dans le cadre des opérations de gestion et d'exploitation de la coopérative L'Étale.

CHAPITRE 1 - PROBLÉMATIQUE ET QUESTION DE RECHERCHE

1.1 Introduction

Une forte tendance à la décentralisation a marqué l'évolution récente des politiques publiques en matière d'habitation au Québec (Dansereau, 2005). Pour bien comprendre cette évolution, ainsi que les problèmes et les enjeux actuels en habitation sociale et communautaire, il est d'abord essentiel de rappeler quelques éléments de l'histoire de ce secteur qui a évolué en deux phases. La première, qui a débuté vers la fin des années soixante et s'est terminée vers le milieu des années quatre-vingt, se caractérise par un important développement d'institutions publiques, de groupes communautaires et d'entreprises d'économie sociale spécialisés en habitation sociale. La deuxième phase, qui se poursuit encore aujourd'hui, se définit plutôt par la création de programmes novateurs qui ont reconfiguré les relations entre les acteurs qui avaient émergé lors de la phase précédente. Dans cette période, nous portons une attention particulière au programme AccèsLogis Québec¹.

Cette évolution a donc apporté « d'impressionnants changements institutionnels » (Selsky et Parker, 2005 : 849) et généré de nombreux défis de management pour les acteurs impliqués dans ce secteur, notamment en termes d'organisation et de coordination. La coordination interorganisationnelle (CIO) est apparue comme une thématique incontournable pour bien analyser et comprendre ces défis. Elle constitue l'objet principal de notre mémoire. En d'autres mots, le concept de CIO est essentiel à la compréhension de l'action publique dans ce domaine qui suit fondamentalement une logique d'action partenariale (Divay, 2008).

¹ Dans ce mémoire, nous faisons référence à ce programme par l'expression usuelle « AccèsLogis ».

1.2 Institutions en habitation sociale et communautaire

La Société d'habitation du Québec (SHQ) est créée en 1967. Elle a pour mandat « de promouvoir le logement social, la rénovation et la construction domiciliaire, d'encourager l'accès à la propriété et de soutenir directement certaines catégories sociales démunies » (Séguin et Villeneuve, 1999 : 34). C'est le gouvernement fédéral qui assume alors par le biais de la Société centrale d'hypothèque et de logement (SCHL) la direction des activités d'élaboration, de conception et d'exécution des programmes de soutien au logement social. Bien que ces programmes étaient essentiellement conçus et administrés par la SCHL, les charges financières, tout en restant entièrement publiques, étaient partagées entre les paliers fédéral, provincial et municipal (Séguin et Villeneuve, 1999).

C'est dans ce contexte que sont créés en 1972, les Offices municipaux d'habitation et le Regroupement des Offices municipaux d'habitation du Québec (ROHQ). Le ROHQ constitue aujourd'hui un vaste réseau regroupant 513 offices municipaux d'habitation. Sa mission est d'offrir à ses membres du soutien organisationnel, de la formation et une représentation auprès des instances gouvernementales. Quant aux Offices municipaux d'habitation, ils gèrent des ensembles de logements sociaux et peuvent aussi agir, depuis 2002, à titre de promoteurs dans le cadre des programmes AccèsLogis et Logements abordables Québec.

À partir de 1973, la SCHL, rebaptisée en 1976 « Société canadienne d'hypothèque et de logement », s'est mise à intervenir en logement social par l'octroi de subventions à des sociétés à but non lucratif et à des coopératives de locataires (Harris, 2000). Elle a alors délégué aux gouvernements provinciaux les aspects « réalisation et gestion » de son intervention. C'est à partir de ce moment que le secteur de l'économie sociale spécialisé en habitation sociale et communautaire s'est structuré tel que nous le connaissons aujourd'hui.

En 1987, la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH) est fondée et soutient depuis les activités des fédérations régionales de coopératives d'habitation qui avaient commencé à se former dès 1979. Deux ans plus tard, les Groupes

de ressources techniques (GRT), en émergence, se sont unis pour former l'Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ). Les GRT sont des organismes à but non lucratif (OBNL) qui se consacrent au développement de logements communautaires. Ces organismes ont le mandat d'accompagner les groupes de citoyens dans toutes les étapes de production de projets immobiliers communautaires. L'AGRTQ, quant à elle, fait la promotion du logement social et communautaire et participe à la définition et à l'amélioration de ses programmes de développement.

1.2.1 Retrait du gouvernement fédéral

Dans les années qui ont suivi cette période de développement institutionnel, les acteurs du domaine de l'habitation sociale et communautaire au Québec ont dû s'adapter, d'une part, aux défis posés par le retrait du gouvernement fédéral et, d'autre part, par le resserrement des politiques budgétaires à tous les niveaux (Ducharme et Vaillancourt, 2012). En 1993, le gouvernement fédéral a, en effet, cessé d'intervenir directement dans le domaine du logement social sans pour autant se défaire de ses engagements financiers (Harris, 2000). Des négociations ont alors eu lieu et se sont soldées par le transfert de la gestion des parcs d'HLM existants aux gouvernements provinciaux. Ce désengagement a amené le gouvernement provincial et la SHQ (Dansereau, 2005 ; Séguin et Villeneuve, 1999) à assurer le maintien de la production de logements sociaux sur le territoire du Québec (Vaillancourt, 2009a). Ce faisant, les gouvernements fédéral et provincial se sont engagés dans une révision de leurs façons de faire en privilégiant une approche partenariale. Dans la foulée, les instances gouvernementales ont accordé un rôle plus important aux acteurs locaux (groupes d'action communautaires, GRT et coopératives d'habitation) en se défaisant des activités spécifiques de production pour ne conserver que celles de direction (Stoker, 1998).

En 1997, à la suite du Sommet sur l'économie et l'emploi, lequel a servi à jeter les bases d'une nouvelle coopération entre des représentants du secteur public, des acteurs économiques et des membres de la société civile (Vaillancourt, 2009a), le Fonds québécois

d'habitation communautaire (FQHC) est créé. Le FQHC est un OBNL, affilié au gouvernement du Québec, qui doit veiller à la mise en œuvre des programmes d'habitation sociale et communautaire (Ducharme et Vaillancourt, 2006 ; FQHC, 2000). En ce sens, le retrait du gouvernement fédéral de l'habitation sociale aurait motivé les parties prenantes des secteurs du gouvernement québécois et de l'économie sociale à se doter d'institutions (Bouchard, 2001).

Selon Ducharme et Vaillancourt (2006 : 115), « [L]a création du FQHC, en 1997, a constitué une incursion des acteurs de la société civile, et plus particulièrement de l'économie sociale, dans la gouvernance de l'habitation sociale et communautaire. » Ce changement marque l'avènement d'un nouveau mode de gouvernance dans lequel les relations interorganisationnelles (RIO) occupent une place centrale en raison de l'implication croissante du secteur de l'économie sociale, non seulement en matière de prestation de services, mais aussi en matière de prise de décision stratégique (Stoker, 1998 ; Vaillancourt, 2009b).

1.2.2 Émergence de pratiques novatrices

Cette nouvelle forme de gouvernance (Selsky et Parker, 2005) a donné lieu à des arrangements interorganisationnels privilégiant des pratiques partenariales (Dansereau, 2005). C'est dans ce contexte institutionnel, qu'en 1997, AccèsLogis a été élaboré ou « coconstruit » par les parties prenantes regroupées autour du FQHC (Ducharme et Vaillancourt, 2012 ; Vaillancourt, 2009a, 2009b). Ce programme provincial² « favorise le regroupement des ressources publiques, communautaires et privées » (Dansereau, 2005 : 41) en permettant à des OBNL, des coopératives d'habitation et des offices municipaux

² Le programme AccèsLogis est divisé en trois volets selon le type de clientèle visée. Dans le volet I sont admissibles des projets qui s'adressent à des familles, à des personnes seules ou à des personnes âgées autonomes. Le volet II subventionne des projets logeant des personnes âgées en faible perte d'autonomie. Finalement, le volet III concerne le développement d'immeubles qui visent à abriter de façon temporaire ou permanente des personnes ayant des besoins spéciaux (SHQ, 2003a).

d'habitation de produire, en collaboration avec les pouvoirs publics, du logement social et communautaire (Ducharme et Vaillancourt, 2012 ; Vaillancourt, 2009b).

Ce programme novateur a conduit à l'émergence de nouvelles pratiques ainsi qu'à des transformations dans les relations entre les acteurs, que Mandell et Steelman (2003 : 202) définissent comme des formes d'« innovations interorganisationnelles ». Depuis l'implantation du programme AccèsLogis, nous assistons alors à deux phénomènes en phase avec les tendances contemporaines observées dans ce secteur (Dansereau, 2005 ; Harris, 2000 ; Laberge et Montmarquette, 2010).

Le premier de ces phénomènes concerne les interrelations entre les acteurs publics, privés et communautaires, lesquelles sont devenues une composante essentielle du fonctionnement de ce secteur. Le rôle accru accordé aux entreprises d'économie sociale en habitation (Burlone et al., 2005 ; Ducharme et Vaillancourt, 2006) résulte de la délégation par l'État québécois d'une partie du contrôle qu'il exerçait auparavant, par le biais de la SHQ, sur le financement et les activités de réalisation des logements sociaux. Ce transfert de responsabilité s'est produit à la fois vers les municipalités, les groupes citoyens ainsi que les GRT qui les accompagnent. Par exemple, en 2002, les villes de Montréal et de Québec ont acquis le titre de « municipalités mandataires » du programme, chacune devenant « responsable de l'administration des projets sur son territoire » (SHQ, 2003a : 3) et permettant aux deux villes de s'impliquer directement dans la réalisation des projets. Néanmoins, la SHQ ainsi que le Conseil du trésor du Québec ont conservé, du moins en partie, le pouvoir de définir les normes et les règles encadrant l'élaboration, l'adoption et la gestion des projets (Dansereau, 2005).

Le second phénomène, plus récent, est le virage gouvernemental pour l'intervention intersectorielle en habitation sociale. Cette nouvelle approche a été récemment formalisée dans un document officiel, coproduit et codirigé par la SHQ et le MSSS, qui s'intitule *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social* (MSSS, 2007).

L'intervention intersectorielle, dont le Programme d'encadrement clinique et d'hébergement (PECH) constitue un exemple notable³, se définit par une « convergence des politiques publiques relevant de l'habitation, d'une part et de la santé et services sociaux d'autre part » (Proulx, Ducharme et Grenier, 2013 : 3). Ce virage découle d'une reconnaissance par le gouvernement de l'interdépendance entre les secteurs du logement, de la santé et de la solidarité sociale (Ducharme et Vaillancourt, 2012 ; MESSF, 2004). Conséquemment, l'intervention intersectorielle amène les acteurs publics à occuper de nouveaux rôles de management collaboratif, dans le cadre desquels ils doivent convaincre les acteurs locaux de prendre part à des actions concertées (Belley et Divay, 2007). En ce sens, Dansereau (2005) relève que cette tendance récente implique que les bénéfices de l'action publique dépendent dorénavant d'un effort de persuasion à l'égard de plusieurs partenaires potentiels, dont l'adhésion reste fragile et doit être sans cesse cultivée (Huxham et Vangen, 2005).

1.2.3 Enjeux contemporains

Les changements que nous venons d'exposer ont engendré des enjeux qui se manifestent par la fragilité des projets (Ducharme et Vaillancourt, 2012), la présence de difficultés en matière de mobilisation (Belley et Divay, 2008) et l'apparition d'obstacles à long terme (Burlone et al., 2008 ; Divay, 2008). Ainsi, les projets contemporains d'habitation sociale et communautaire se réalisent dans le cadre d'un processus dynamique de collaboration, de négociation et de coordination auquel participent leurs parties prenantes (Vaillancourt, 2009a). Identifiés *a priori* comme des sources de bénéfices, ces processus collectifs sont également des vecteurs de risques et de tensions. En effet, les démarches partenariales et les

³ PECH est un organisme communautaire qui intervient auprès de personnes en difficulté en raison d'un problème de santé mentale. L'offre de services de l'organisme est variée : soutien communautaire d'intensité variable, service de crise et de postcrise, hébergement transitoire, travail de milieu, logements sociaux subventionnés, formations et Centre de rétablissement Sherpa. Une monographie produite par Morin et Dorvil (2007) décrit en détail cet organisme qui œuvre dans un contexte intersectoriel depuis 1993.

interventions intersectorielles s'accompagnent, outre de nombreuses réussites, d'une augmentation des risques de conflits et de vulnérabilité (Agranoff, 2006 ; Bouchard, 2011 ; Lefaix-Durand et al., 2006).

En premier lieu, bien que les coopératives d'habitation et les OBNL soient reconnus pour leur saine gestion, l'efficacité de ces entreprises d'économie sociale se trouverait, selon Gaudreault et Bouchard (2002), parfois amoindrie par les processus et les règles associées aux programmes de logement social. Ces deux chercheurs montrent également que les coopératives qui ont été développées dans le cadre des programmes contemporains ont plafonné par rapport à celles qui avaient été créées précédemment. Par « plafonner », Bouchard (2001 : 8-9) entend que « les conséquences se font sentir sur les populations de [coopératives d'habitation]⁴, sur le mode[,] sur le rythme de production [...], ainsi que sur les capacités des coopératives d'habitation existantes d'assurer leur pérennité. » Ce problème s'explique par les divergences pouvant apparaître entre les normes des programmes et les particularités des projets, menant ainsi à des tensions pouvant compromettre la santé des projets (St-Cyr, 2002) ou, du moins, entraver les principes de gestion des coopératives d'habitation (Gaudreault et Bouchard, 2002).

En second lieu, l'habitation sociale et communautaire présente la particularité d'être dépendante de l'État. Bien que les OBNL et les coopératives d'habitation aient été progressivement reconnus comme des acteurs essentiels à la mise en œuvre des politiques d'habitation, de réaménagement urbain et de services aux populations fragiles (Gaudreault et Bouchard, 2002), l'autonomie de ces organisations reste limitée par l'écart entre leurs capacités financières et les coûts de réalisation de leurs projets immobiliers. Par conséquent, elles n'ont pas d'autre choix que de faire appel à des aides extérieures pour se développer en nombre significatif (Bouchard, 2001). Il est donc fréquent que les principaux porte-paroles du milieu de l'habitation communautaire (ROHQ, AGRTQ, FRAPRU et CQCH) réclament, entre autres, une révision du programme AccèsLogis (AGRTQ, 2009).

⁴ La proportion de coopératives est en constante diminution depuis les débuts du programme AccèsLogis. (Ville de Québec, 2014a : 20).

Cette dynamique constitue toutefois un cercle vicieux menant au sentiment d'instrumentalisation, car lorsque « l'acteur public devient le principal bailleur de fonds, le risque existe que le partenaire en vienne à se définir surtout par rapport à son association avec l'acteur public. » (Divay, 2008 : 286-287).

Nous retenons donc que les restrictions budgétaires, la prévalence de conflits relationnels, les risques d'instrumentalisation, la vulnérabilité des organisations du tiers secteur ainsi que la fragilité des projets mis en œuvre sont autant de difficultés qui mériteraient d'être documentées empiriquement.

1.2.4 Défis de management public

Notre problématique expose plusieurs défis du management public en contexte interorganisationnel. Le développement et la coordination des RIO, au-delà des avantages et des bénéfices attendus, sous-tendent, en effet, la négociation et la gestion de nouvelles modalités de collaboration (Borins, 2013 : 9 ; Thomson et Perry, 2006 ; Wood et Gray, 1991). Ces négociations, qui contribuent à surmonter les défaillances des RIO, passent par des compromis et des rapprochements qui doivent être faits entre les organisations qui collaborent et peuvent, à leur tour, devenir des sources d'apprentissage et d'innovation (Hardy, Phillips et Lawrence, 2003 ; Lefaix-Durand et al., 2006). Le management organisationnel fait alors place au management interorganisationnel (Thomson et Perry, 2006 : 20). Ces préoccupations constituent, pour les gestionnaires publics, des objectifs de premier ordre.

The issues is that of enabling the social economy to move beyond the status of a mere instrument of the state in the application of public policy plans [...] It is that of permitting the establishment of a partner-type relationship, that is, a non-instrumental relationship, between the state and the social economy. In a partnership interface, stakeholders from the social economy retain a degree of autonomy in relation to the state. (Vaillancourt, 2009a : 295)

Belley et Divay (2007 : 29) voient dans ces contextes partenariaux les manifestations d'une tension entre compétition et coopération où « le ralliement des plus faibles est nécessaire et même dans certains cas valorisé ». Divay (2008 : 87) montre

également qu'au-delà des risques d'instrumentalisation, l'action publique conduite à l'aide d'une approche partenariale peut mener au « renforcement de la capacité d'organisation et d'action » des groupes communautaires mis à contribution. Toutefois, nous prévient-il (Divay, 2008 : 291), pour relever ces défis, « les managers publics (administratifs et politiques) [doivent] questionner le paradigme d'action publique qui sous-tend leur façon de voir, leurs attitudes et, partant de là, les stratégies et les actions qu'ils préconisent » pour le faire évoluer vers un paradigme d'action collective :

[L]a mission est définie de manière élargie et les objets portent surtout sur les propriétés de la collectivité locale et sur l'ensemble des interdépendances qui en font le dynamisme. Le mode d'action regroupe une série de dimensions qui caractérisent la façon dont les acteurs collaborent. Au plan de la mobilisation dans le deuxième paradigme, l'objectif de mobilisation l'emporte sur celui d'instrumentalisation. [...] La conception de la fonction de production publique ne s'en tient pas uniquement à ce que l'organisation publique peut contrôler, mais incorpore les contributions de tous les partenaires. [...] Chaque paradigme a en outre un mode de connaissance particulier ; les acteurs n'y apprennent pas de la même façon, même s'ils utilisent partiellement les mêmes données. (Divay, 2008 : 292 - 293)

En ce qui concerne ce passage d'un paradigme d'action à un autre, Burlone et al. (2008) expliquent que ce changement renvoie à la question de l'apprentissage organisationnel et interorganisationnel, car les acteurs concernés doivent s'approprier les modalités de ce nouveau mode d'action et qu'il s'agit d'un long processus. À ce défi d'apprentissage s'ajoute celui d'apprendre à travailler au sein de regroupements d'organisations de plus en plus décentralisés et complexes (Gaudreault et Bouchard, 2002 ; Hardy, Phillips et Lawrence, 2003). Enfin, selon Burlone et al. (2008) cet apprentissage peut d'ailleurs faire partie d'une stratégie pour lutter contre la fragilité des projets interorganisationnels :

Par ailleurs, pour qu'il y ait une horizontalité dans la pratique et pour qu'elle dure, il faut que les participants apprennent à se connaître, à se faire confiance et à faire confiance aux capacités communes. Cet apprentissage social est essentiel pour assurer qu'un partenariat [...] débouche sur une prise en charge réussie et durable [...]. (Burlone et al., 2008 : 139)

Par contre, là où Divay (2008) et Burlone et al. (2008) observent le défi d'un changement de paradigme, Stoker (1998) est plus pessimiste. Il dénonce la résistance au changement des organismes gouvernementaux et remet en question leur capacité d'action.

Dans la même veine, Bouchard (2006) observe que l'environnement institutionnel peut s'avérer résistant à l'innovation, mais que certaines interactions entre les acteurs de l'économie sociale et du secteur public sont néanmoins porteuses d'innovation. C'est ainsi que cette dernière relève des enjeux fondamentaux touchant l'innovation et l'apprentissage organisationnel :

Est-ce que la reconnaissance institutionnelle de l'économie sociale (D'Amours, 2000 ; Laville et Nyssens, 2001) n'aurait pas raison, à terme, de la capacité novatrice du mouvement qui en est l'origine ? [...] En d'autres termes, quelle est la capacité des acteurs de l'économie sociale à engendrer un processus d'innovation qui ne bute pas à la rigidité des organisations et des institutions, et qui favorise une institutionnalisation positive des pratiques lorsqu'elles se diffusent ? (Bouchard, 2006 : 143)

1.3 Question principale de recherche

En somme, les innovations qui découlent du retrait du gouvernement fédéral du domaine de l'habitation sociale et communautaire posent maintenant le défi du management des RIO. Il y a donc lieu de s'interroger sur la capacité des acteurs partenaires à inventer de nouvelles « règles » de collaboration et de coordination leur permettant de surmonter les difficultés sous-jacentes aux RIO et à parvenir, suivant divers mécanismes, à coordonner l'élaboration et la mise en œuvre de leurs actions. D'où notre question générale de recherche : comment des acteurs aux ressources et aux appartenances institutionnelles et organisationnelles variées, qui sont parties prenantes à un projet d'habitation sociale et communautaire, parviennent-ils à se coordonner ?

Notre question générale de recherche renvoie au défi de « manager », soit de négocier, d'organiser et de gérer des relations entre différentes organisations publiques, privées et communautaires qui ont décidé de joindre leurs ressources et de se doter de règles pour réaliser un projet commun (Thomson et Perry, 2006 ; Wood et Gray, 1991). Un défi d'autant plus grand que ces acteurs ne poursuivent pas tous les mêmes objectifs (Belley, 2008). Cette thématique constitue une préoccupation contemporaine majeure dans le domaine de la recherche sur les organisations (Divay, Belley et Prémont, 2013 ; O'Leary et Vij, 2012).

CHAPITRE 2 - CADRE THÉORIQUE

2.1 Introduction

Dans ce chapitre, nous procédons à une recension des écrits portant sur les thèmes de l'action publique en habitation, de la CIO et de l'apprentissage organisationnel. Cet exercice débouche sur nos questions spécifiques de recherche. À partir de celles-ci, nous élaborons ensuite un cadre conceptuel qui reprend, avec plus de profondeur, certaines des notions préalablement décrites. Ces notions concernent les composantes de base du système résidentiel (Divay, Leloup et Séguin, 2004), la structuration de la CIO (Alexander, 1995, 1998, 2005) et l'apprentissage organisationnel (Hardy, Phillips et Lawrence, 2003). Enfin, à la lumière de notre cadre conceptuel, nous présentons l'hypothèse de notre recherche.

2.2 Recension des écrits

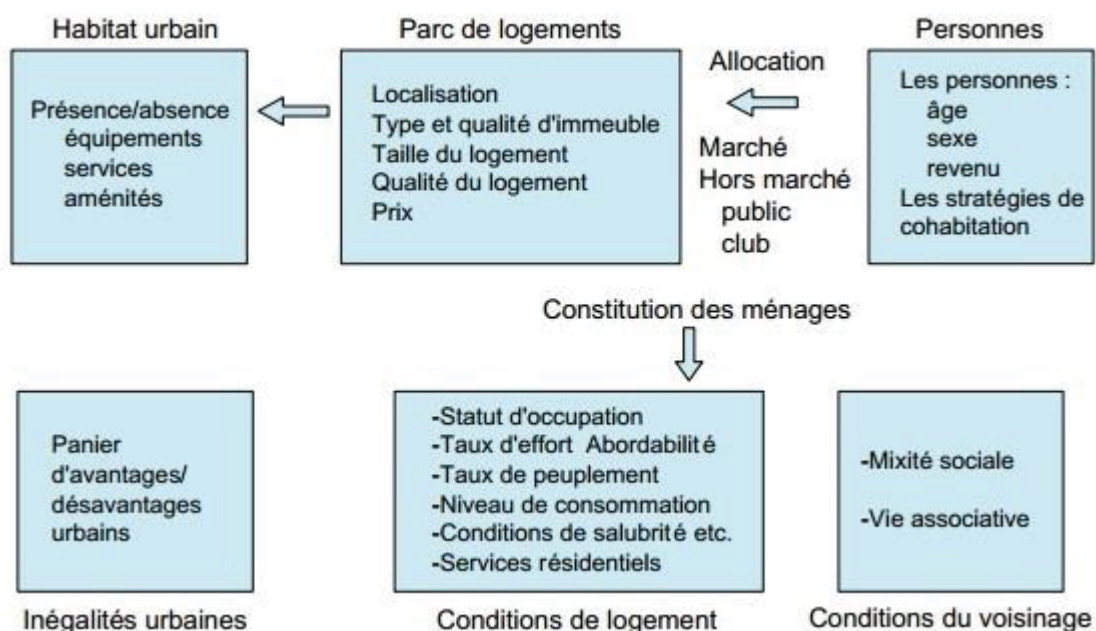
2.2.1 Action publique en habitation

En matière de politiques publiques, Dansereau (2005) soutient que les institutions publiques qui interviennent en habitation mettent en œuvre des stratégies qui reposent sur la combinaison de quatre formes d'encadrement :

[Les] contraintes et incitations fiscales (exemptions fiscales, taux de taxation, etc.), l'aide financière (aide personnalisée, subvention, prêt à taux réduit, etc.), la réglementation (lois, règlements, normes directives, contrôles, etc.) et l'instrumentation (conseil, information, éducation et accompagnement des clientèles, protection du consommateur). (Dansereau, 2005 : 4)

Prenant spécifiquement pour objet les stratégies d'intervention en habitation des gouvernements locaux, Divay, Leloup et Séguin (2004 : 4) considèrent de leur côté que « toute action s'inscrit dans [un] système dynamique et doit être située dans l'évolution de ce système à un moment donné pour en saisir les effets possibles. » Ces chercheurs illustrent les éléments de base de ce système à l'aide du schéma présenté à la page suivante.

Schéma 2.1 – Éléments de base du système résidentiel



Source : Divay, Leloup et Séguin, 2004 : 4

Ce modèle pourrait s'avérer utile pour comprendre les enjeux de conception et de gestion des projets d'habitation et pour repérer les éléments sur lesquels chaque acteur est en mesure, ou non, d'agir. Selon notre interprétation de ce modèle, un acteur peut être empêché ou contraint d'agir sur un ou plusieurs éléments du système résidentiel en raison des moyens d'action possédés et utilisés par un autre acteur.

2.2.1.1 Contributions du tiers secteur

Notre problématique montre qu'avec l'avènement du programme AccèsLogis, les logements sociaux sont dorénavant coproduits en collaboration avec des organisations du secteur de l'habitation communautaire. L'habitation communautaire est une sous-catégorie du logement social qui « se distingue [des autres sous-catégories d'habitation sociale, comme les HLM publics] notamment par la nature de la propriété, de la réalisation et de la gouvernance » (Bouchard et Proulx, 2004 : 11). La propriété de ce type d'habitation est

collective, plutôt que publique ou privée, sa réalisation est l'œuvre d'OBNL ou de coopératives et sa gouvernance est assurée par les résidents, leurs représentants ou les deux (Bouchard et Proulx, 2004)⁵. Par conséquent, les projets d'habitation communautaire découlent du secteur de l'économie sociale, car ils relèvent d'initiatives d'organismes portés par des groupes de citoyens. Dans leurs initiatives, ces organisations sont soutenues par différents organismes du tiers secteur (GRT, FECHAQC et FROQH) spécialisés dans le soutien aux différentes étapes des projets d'habitation : l'élaboration, la réalisation et l'exploitation. Thomson et Perry (2006), à la suite des travaux de Ring et Van de Ven (1994), décrivent les processus de collaboration qui interviennent au cours de ce type de projets comme étant itératifs et sources d'autant d'avantages que d'inconvénients.

À cet effet, Bouchard (2006) souligne que les innovations portées par les entreprises d'économie sociale proviennent de deux sources distinctes. L'une consiste à proposer des alternatives aux échecs et aux défaillances des secteurs privés et publics. L'autre découle de « la capacité d'imagination des acteurs sociaux à réaliser leurs aspirations pour une autre société » (Bouchard, 2006 : 142). Toutefois, bien que caractérisée par une forte tendance à l'innovation, l'habitation sociale et communautaire est plus ou moins assujettie à l'action publique, ne serait-ce que par le rôle d'encadrement assuré par les différents gouvernements (Dansereau, 2005). Cette réalité est expliquée par Stoker (1998) à l'aide du concept d'échange résultant de *power dependancies*, centrale dans l'analyse de l'action collective. Ce concept fait intervenir plusieurs notions dont celles de ressource, de règle et de contexte d'échange qui sont également essentielles dans la compréhension des RIO (Alexander, 1995, 1998). Ce genre d'« impasse », fréquemment observée dans le cadre des RIO, pose incidemment un défi de cohérence entre les objectifs variés que poursuivent les différents acteurs communautaires, privés et publics (Belley et Divay, 2008).

⁵ Ces deux « modes de tenure » se distinguent sur la base de leurs structures de gouvernance. Dans une coopérative d'habitation, les membres, réunis en assemblée générale, élisent un conseil d'administration (CA) chargé de veiller au respect des décisions prises et de coordonner le travail des divers comités. Quant à l'OBNL, son CA se compose de représentants d'organismes actifs dans le quartier et de représentants des locataires.

2.2.2 Relations interorganisationnelles

Il existe de nombreuses typologies pour décrire les arrangements interorganisationnels (Huxham, 2003). Pour les qualifier, certains chercheurs comme Divay (2008) emploient le terme de « partenariat ». Selon lui, un partenariat se définit par trois caractéristiques essentielles : « l'autonomie », « l'apport indispensable » et « l'interdépendance » (Divay, 2008 : 281-282). D'autres préfèrent décrire les RIO à l'aide de la notion de collaboration. Cette notion est alors définie comme un processus de négociation formelle et informelle entre des organisations autonomes qui vise la création de règles communes et de structures encadrant leurs relations et leurs décisions sur des problèmes communs (Thomson et Perry, 2006 ; Wood et Gray, 1991).

Ces deux approches parentes avancent que l'autonomie des parties prenantes est cruciale bien que ces organisations acceptent de se soumettre à des règles communes (Wood et Gray, 1991). Aussi, toutes deux reconnaissent que la réalisation de ce type de RIO est complexe et requiert l'utilisation de mécanismes qui respectent les relations d'interdépendance entre les organisations. Enfin, ces deux approches prescrivent que les organisations participantes doivent apprendre à rompre avec des contextes plus traditionnels comme la hiérarchie et le marché (Divay, 2008 ; Thomson et Perry, 2006) pour ainsi situer leurs actions dans un contexte plutôt axé sur la confiance et la solidarité.

2.2.2.1 Coordination interorganisationnelle (CIO)

Alexander (1995, 1998) considère que la collaboration et les partenariats sont autant de modalités de la CIO au même titre que les relations hiérarchiques et celles ayant cours dans le cadre de marchés. S'appuyant sur la théorie de la structuration du sociologue Anthony Giddens (1984), le modèle d'Alexander adopte une perspective constructiviste et s'inscrit dans le courant néo-institutionnaliste (Alexander, 2005). Alexander définit la coordination comme étant la propriété d'une action « qui résulte d'interactions délibérées avec d'autres organisations » (Alexander, 1995 : 271) et la CIO comme une structure sociale (Klijn,

2001) « constituée de règles et de ressources, qui habilite et contraint l'action, laquelle reproduit et modifie la structure » (Alexander, 1998 : 334).

Ces règles, qui peuvent être informelles et formelles, permettent aux gestionnaires de « créer un environnement favorable à des interactions productives ou deviennent des barrières à ce processus [de coordination] » (Mandell et Steelman, 2003 : 212). Quant aux ressources, Alexander (1995), à l'instar d'Agranoff et McGuire (2011), considère que la dépendance envers certaines ressources incite à la formation de réseaux d'organisations. Il montre également que « l'interdépendance qui existe entre les organisations est un préalable essentiel à l'émergence des RIO et que la perception et la reconnaissance de cette interdépendance par les acteurs les incitent à se coordonner » (Alexander, 1995 : 35, 1998 : 335).

Toujours selon Alexander, les règles et les ressources fondent une « structure sociale » liant des acteurs interdépendants (Alexander, 1995). Les structures de coordination combinent de plusieurs façons trois mécanismes pourtant distincts (McGuire, 2006) : les prix, l'autorité et la confiance (Alexander, 1995 : 54). En d'autres mots, ces structures de coordination forment, au niveau le plus élevé d'abstraction, un ensemble normatif (Williams, 2012) ou une « configuration particulière de gouverne » (Belley et Divay, 2007 : 26) amenant plusieurs organisations à partager des responsabilités et la gestion d'activités (Burlone et al., 2008).

Au niveau le plus concret des RIO, on retrouve des acteurs dont le rôle est de travailler dans des contextes collaboratifs ou partenariaux (Alexander, 1998). Appelées agents de liaison ou *boundary spanners*⁶, ces personnes impliquées à différents niveaux hiérarchiques au sein de leurs organisations où elles occupent des fonctions variées (professionnels, gestionnaires ou dirigeants) (Williams, 2012) sont responsables « d'assurer le management de l'interface entre l'organisation et son environnement » (Williams, 2012 : 19). Ces gestionnaires ont en commun d'être habilités à construire et gérer des relations

⁶ Nous usons du terme « agent de liaison » pour traduire *boundary spanner*.

interpersonnelles, augmentant les probabilités que la collaboration réussisse (Thomson et Perry, 2006).

En vertu de la dualité des structures, point central de la théorie de Giddens, les acteurs et les structures ne se constituent pas indépendamment, mais se construisent les uns par rapport aux autres (Giddens, 1984, Klijn, 2001), c'est-à-dire de façon récursive. Cette récursivité, qui caractérise les interactions entre les acteurs et les structures (Alexander, 1995), justifie que nous portions une attention particulière aux notions de connaissance et d'apprentissage.

The duality of structure and action, and their reciprocal interaction, are based on what competent actors know, formally and intuitively, about the society in which they live and its practices. It is in the actors' knowledge of their social setting that social structure becomes manifest to enable or constrain their action, which in itself again reproduces or transforms the social structure. (Alexander, 1995 : 71)

En effet, c'est par leurs connaissances que les acteurs interagissent, développent leurs compétences et apprennent à se coordonner, reproduisant et transformant la structure sociale dans laquelle s'inscrivent leurs actions.

2.2.3 Apprentissage organisationnel

Autant l'approche partenariale que l'intervention intersectorielle demandent aux parties prenantes d'adapter leurs cadres cognitifs. Ainsi, l'action publique partenariale doit, pour dépasser le simple stade du discours, s'accompagner d'un changement de paradigme d'action (Divay, 2008) et d'un nouveau mode de connaissance (Divay, Leloup et Séguin, 2004). De façon analogue, l'intervention intersectorielle nécessite, pour être effective, que les partenaires reconnaissent leur interdépendance, c'est-à-dire le fait « qu'ils ne peuvent pas agir seuls » (Belley et Divay, 2008 : 29).

Si les RIO posent d'importants défis en matière de coordination, elles constituent autant d'occasions favorables à l'apprentissage organisationnel (Holmqvist, 2003). En effet, plusieurs chercheurs ont démontré que l'apprentissage est un des principaux effets des relations de collaboration entre les organisations (Agranoff, 2006 ; Hardy, Phillips et

Lawrence, 2003 ; Lefaix-Durand et al., 2006). Dans ces travaux, l'apprentissage y est défini comme le transfert de connaissances existantes entre les organisations et la création de nouvelles connaissances (Hardy, Phillips et Lawrence, 2003). Somme toute, les savoirs ne sont pas de simples ressources pouvant être transférées d'une organisation à une autre : leur création s'effectue par le biais des interactions sociales entre les parties prenantes d'un même effort de collaboration. En ce sens, Holmqvist (2003) souligne, à l'instar de Giddens (1984)⁷, que l'apprentissage organisationnel se produit chez les acteurs qui prennent part aux interactions sociales découlant de leurs pratiques.

Learning is experiential, cognitive and behavioral, social and organized; we may define organizational learning as the social production of organizational rules based on experience that leads to a changed organizational behavior. (Holmqvist, 2003 : 98)

Ces caractéristiques de l'apprentissage organisationnel expliquent comment les agents de liaison peuvent développer, dans le cadre de leurs activités quotidiennes, des connaissances spécialisées qui les habilitent à comprendre et à tirer profit des relations d'interdépendance qui existent entre les acteurs dans les organisations et entre celles-ci (Williams, 2012).

La coordination, la connaissance et l'apprentissage étant étroitement liés, nous chercherons donc à voir, à travers notre étude de cas, comment ces notions interviennent concrètement dans la construction et la transformation des RIO en habitation sociale et communautaire.

2.3 Questions spécifiques de recherche

De ce qui précède, nous dégageons trois questions spécifiques de recherche :

1. Quelles sont les difficultés rencontrées par les différentes parties prenantes d'un projet novateur d'habitation sociale et communautaire ?

⁷ « Most such knowledge is practical in character: it is inherent in the capability to "go on" within the routines of social life. » (Giddens, 1984 : 4).

2. Par quels mécanismes les acteurs ou parties prenantes concernées, qui proviennent de différents secteurs, coordonnent-ils leurs décisions et leurs actions ?
3. Comment opèrent les processus d'apprentissage dans les RIO et quelles différences font-ils dans la conduite de l'entreprise partenariale ?

2.4 Cadre conceptuel

2.4.1 Modèle descriptif et analytique de la CIO

À la suite d'Alexander (1995, 1998), nous définissons la CIO comme une démarche récursive de mise en cohérence des décisions et des actions de plusieurs organisations qui cherchent à réaliser un projet qu'aucune d'entre elles ne pourrait accomplir seule. Le cadre conceptuel d'Alexander permet, en effet, de formuler une définition de la coordination qui s'applique au contexte spécifique de l'habitation sociale afin de comprendre les défis que posent les RIO.

Nous empruntons à Alexander (1995, 1998) les notions de « structure de coordination » et de « mécanisme de coordination ». Une structure de coordination représente la « structure sociale » qui lie des organisations suivant une forme ou une configuration établie avec le temps, et ce, plus ou moins volontairement. Cette structure dynamique, à la fois contraignante et habilitante, se compose de règles et de ressources et peut prendre des formes variées. Les règles, qui s'établissent, se négocient et se transforment en permanence par l'action des parties prenantes ou celle d'acteurs externes, font ainsi évoluer la structure de coordination en place (Klijn, 2001 ; Mandell et Steelman, 2003). Ces règles, qui structurent les pratiques sociales, aussi appelées « contexte institutionnel » (Lawrence, Phillips et Hardy, 2000 ; Zietsma et Lawrence, 2010), dépendent elles-mêmes des acteurs pour être maintenues et changées (Klijn, 2001). Plus ou moins codifiées, elles définissent les limites à l'intérieur desquelles prennent forme et se déroulent les actions.

Quant aux structures, celles-ci se décomposent en niveaux distincts et interconnectés : chaque niveau peut se trouver « logé dans un niveau adjacent » (Alexander, 2005 : 214). D'ailleurs, « [l']influence de ces niveaux encastrés de coordination jouerait dans les deux sens » (Belley et Gaboury-Bonhomme, 2013 : 4). Selon Alexander (1995, 2005) ces structures sont, du plus abstrait au plus concret, la méta-structure, la méso-structure et la micro-structure. D'abord, la méta-structure se définit par les « caractéristiques de base des interactions interorganisationnelles » (Alexander, 1998 : 335). Selon le mécanisme prévalent, la méta-structure revêt la forme d'un marché (prix), d'un réseau interorganisationnel (confiance) ou d'un cadre réglementaire (autorité). Par contre, rares seraient les méta-structures ne faisant appel qu'à un seul mécanisme (McGuire, 2006). Ensuite, la méso-structure est le niveau où s'observent les différentes formes de relations entre les acteurs. Les types de regroupements varient, selon les contextes. Par exemple, figurent dans la méso-structure des partenariats, des associations, des fédérations, les gouvernements locaux et des programmes. Enfin, la micro-structure se compose de liens informels entre les organisations et les agents de liaison impliqués directement dans des activités de coordination.

Nous ajoutons à ce cadre, au-dessus de la méso-structure, la macro-structure. En effet, à l'instar de Divay, Belley et Prémont (2013), il nous semble essentiel de prendre en compte des organisations et des lois qui se trouvent au « sommet » (Alexander, 2005 : 214) de l'organisation sociétale, permettant de distinguer notamment les gouvernements centraux des gouvernements municipaux⁸.

Finalement, le modèle d'Alexander suggère une typologie des mécanismes de coordination qui représentent des actions, des dispositifs, des interactions ou des comportements qui favorisent la coordination des RIO. Certains de ces mécanismes sont informels comme des rencontres, des conversations téléphoniques ou des échanges de

⁸ Voir le schéma de la structure de CIO qui nous a servi de base pour illustrer les RIO dans les chapitres suivants à l'Annexe 2a.

courriels. Toutefois, la majeure partie des mécanismes de coordination est de nature formelle. Alexander (1995) en distingue plusieurs catégories :

- les outils structuraux qui peuvent être des échéanciers ou des procédures d'opération ;
- les appareils de liaison tels que des activités de planification commune, des contrats ou des accords ;
- les outils de gestion de programme qui, d'une part, déterminent les rôles des organisations impliquées par l'allocation de ressources ou par des lois, et qui, d'autre part, assurent le respect des programmes par la mise en place de suivis ou par des activités de révisions administratives ;
- les outils fiscaux qui sont des programmes de subvention spécifiques, des formules de financement, des prêts garantis ou des assurances.

La complexité des projets immobiliers résulterait ainsi des mises au point constantes que commandent les particularités des contextes locaux d'action dans lesquels les acteurs partenaires « négocient » et « règlent » leur collaboration. Le modèle d'Alexander et la typologie qui en découle constituent un cadre pertinent d'observation et d'analyse des efforts de coordination des acteurs. Nous comptons nous servir de ce modèle pour observer, analyser et schématiser la coordination des RIO au cours de notre démarche de recherche.

2.4.2 Composantes du système résidentiel

Afin d'arrimer le modèle de la CIO d'Alexander aux caractéristiques du domaine de l'habitation sociale et communautaire, nous retiendrons plusieurs éléments du « système résidentiel » (Divay, Leloup et Séguin, 2004) tel qu'illustré dans le schéma 2.1 :

- Le ménage ou la clientèle visée peut notamment être décrit en fonction de paramètres socio-économiques. Procurer un toit à un ménage constitue la raison d'être de la production d'un logement.
- Un logement se différencie d'un autre en fonction de ses caractéristiques de localisation, de tenure, de qualité, de taille et de prix. Ces caractéristiques influencent le profil de son occupant.

- Un immeuble donné se trouve placé dans un contexte environnemental, appelé habitat urbain. Il constitue une composante essentielle de la description d'un projet immobilier. Cette composante renferme les enjeux de localisation géographique d'un projet.
- Il existe trois processus d'allocation des logements : l'allocation par le marché, par critères formels (HLM) et par sélection par les membres (coopératives d'habitation).
- Les conditions des ménages sont évaluées par quelques indicateurs officiels, soit *l'abordabilité*, le taux de peuplement et plus qualitativement par les services résidentiels accessibles à proximité.
- Enfin, la notion de conditions du voisinage peut servir à mesurer la mixité sociale et la qualité de la vie associative dans un secteur donné d'un quartier ou d'une ville.

Les composantes du système résidentiel fournissent, complémentirement au modèle théorique d'Alexander, l'outillage conceptuel et empirique nécessaire pour observer et analyser les règles, les ressources et les mécanismes qui coordonnent l'action des parties prenantes des étapes de conception, de réalisation et d'exploitation d'un projet de logement social et communautaire.

2.4.3 Définition de l'apprentissage organisationnel

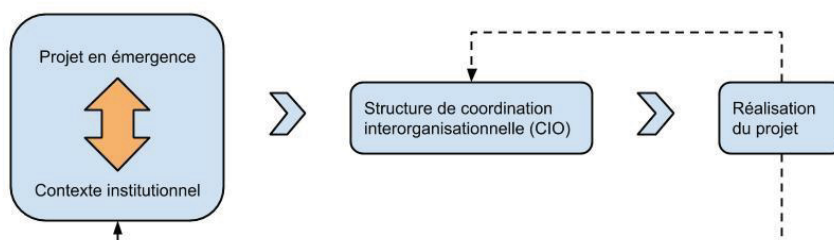
En immobilier, et plus spécifiquement en habitation sociale et communautaire, les partenaires des projets œuvrent très généralement en collaboration (Thomson et Perry, 2006 ; Wood et Gray, 2001) et doivent, par conséquent, manager leurs relations d'interdépendance. Le concept de récursivité dans le modèle d'Alexander accorde une place importante aux connaissances des acteurs qui transforment et reproduisent les structures de coordination. Par conséquent, les notions de CIO et d'apprentissage organisationnel sont indissociables, justifiant que nous accordions à l'interdépendance et à l'apprentissage organisationnel une place dans notre cadre conceptuel.

Nous définissons la notion d'apprentissage, à la manière de Hardy, Phillips et Lawrence (2003 : 325), comme la résultante d'un processus de transfert de connaissances d'une organisation à une autre ou de création de connaissances nouvelles. Plus précisément, par « nouvelles connaissances », nous entendons des connaissances qu'aucun des partenaires ne possédait avant qu'ils n'interagissent. Par exemple, Burlone et al., (2008), montrent que cet « apprentissage social » se traduit par le développement des capacités de travail collectif des parties prenantes. Plus généralement, selon Lefaix-Durand et al., (2006), l'apprentissage organisationnel se manifeste tant par le développement de savoir-faire, de connaissances et de compétences, que par l'amélioration de l'accès d'un acteur à des ressources et sa capacité à innover.

2.5 Hypothèse

À la lumière de ce cadre théorique, nous faisons l'hypothèse qu'un projet d'habitation sociale et communautaire a plus de chances de se réaliser lorsque les parties prenantes parviennent à négocier et à coordonner leurs décisions et leurs actions. La négociation et la coordination se déroulent cependant dans un contexte institutionnel constitué, entre autres, des normes et des règles des programmes gouvernementaux qui s'imposent aux acteurs locaux. Autrement dit, c'est la structure de CIO, partiellement voulue et construite par les acteurs selon leur capacité à apprendre et à tirer profit de cet apprentissage, qui rend possible l'atteinte des objectifs qu'ils poursuivent.

Schéma 2.2 – Illustration de l'hypothèse



Source : Auteur

Le projet en émergence est le concept immobilier tel qu'il a été pensé, conçu et imaginé par les acteurs qui en font la promotion. Nous anticipons que celui-ci sera appelé à se transformer progressivement, et ce, dès son émergence.

Le contexte institutionnel correspond aux lois, aux normes et aux ressources qui fixent directement ou indirectement les modalités de conception et de réalisation du projet. Il peut s'agir autant de lois en matière d'admissibilité à un programme accordant une subvention que de normes régissant le comportement d'un acteur.

De la rencontre entre le projet en émergence et le contexte institutionnel va se développer une structure de coordination. Son évolution dépendra de la forme que prendront les RIO selon les participants, leurs négociations, les ressources à leur disposition ainsi que de leur capacité à apprendre et à innover.

Le projet réalisé est la forme qu'il aura prise au fil de sa mise en œuvre. En effet, la réalisation d'un projet immobilier est un processus de création qui nécessite souvent plusieurs itérations. Nous pouvons donc nous attendre à ce que le projet, sous sa forme produite, diffère plus ou moins du concept initial. Par exemple, nous anticipons que les promoteurs justifient et ajustent leur projet en cours de conception afin que celui-ci puisse cadrer avec les règles du programme visé, le rendant ainsi admissible aux subventions nécessaires à sa réalisation.

Selon notre cadre théorique, en raison du caractère récursif des structures de coordination (Alexander, 1995 ; Giddens, 1984), le contexte institutionnel et la structure de CIO ne sont pas des objets statiques. Nous nous attendons à observer une évolution des caractéristiques du contexte institutionnel en fonction des innovations développées dans le cadre des projets. Ce contexte institutionnel pourrait également évoluer sous l'influence des négociations menant d'une itération d'un projet à une autre. Enfin, une solution négociée qui s'est avérée efficace dans le cadre d'un projet peut, par apprentissage, être reprise par des acteurs et devenir une règle d'une structure de CIO subséquente.

2.6 Conclusion

Notre schéma conceptuel ne fait pas appel à l'ensemble des théories et concepts abordés dans notre cadre théorique, mais constitue, somme toute, un condensé conceptuel pragmatique. Notre hypothèse permet de répondre temporairement à nos questions spécifiques et indique comment sera conduite l'analyse descriptive qui sera faite à partir des variables retenues. Dans le chapitre suivant, nous explicitons la méthodologie utilisée pour opérationnaliser notre démarche de recherche et vérifier notre hypothèse.

CHAPITRE 3 - MÉTHODOLOGIE

3.1 Introduction

L'objectif de notre mémoire est de décrire et d'analyser les mécanismes de CIO et les règles de fonctionnement qui encadrent les étapes de conception, de réalisation et d'exploitation d'un projet d'habitation sociale et communautaire mettant à contribution des acteurs publics, des OBNL, des coopératives et des entreprises privées.

Afin d'atteindre cet objectif, nous avons étudié en profondeur le cas d'une coopérative de solidarité en habitation qui s'est développée entre 2003 et 2009 sur le territoire de la Ville de Québec dans le cadre du programme AccèsLogis Québec. Notre étude de cas, qui emprunte une démarche de recherche qualitative, repose sur des données dont une grande partie est issue d'informations de première main.

3.2 Cas retenu

Nous avons sélectionné le cas de la coopérative de solidarité en habitation L'Étale en raison de ses caractéristiques que nous pourrions qualifier, à bien des égards, de novatrices : elle constitue une forme rare de coopérative d'habitation, sa mission relève du secteur de la santé mentale et elle s'est développée en deux phases, reprises dans l'analyse, mais que nous décrivons ici brièvement⁹.

L'émergence de la première phase de la coopérative remonte à 1997 et a duré près de cinq années. Entre 2003 et 2004, 21 logements ont été réalisés à Sainte-Foy, à l'angle des avenues Myrand et Chapdelaine. Dès l'achèvement des travaux, en 2004, L'Étale a entamé une seconde phase de développement qui a conduit, en 2009, à la construction d'un immeuble de 24 logements situé dans le quartier Saint-Sauveur, le long de la rue Arago Ouest et entre les rues Colbert et Mazenod. Enfin, les opérations de gestion et

⁹ Voir Annexe 3a pour une représentation graphique des découpages du cas retenu.

d'exploitation de L'Étale, qui ont débuté en 2004 et qui ont retenu notre attention, nous ont permis d'observer les RIO dans un contexte opérationnel très différent de l'émergence et de la réalisation du projet.

La coopérative L'Étale, par sa mission, réserve la moitié des unités de chacune de ses phases à des personnes qui éprouvent des problèmes de santé mentale. Cette mission novatrice fait de L'Étale un cas exemplaire permettant de documenter et d'analyser la structure de CIO mise en place pour surmonter les difficultés que rencontre l'action intersectorielle en habitation dans le cadre du programme AccèsLogis. L'observation des dix années d'exploitation de ce projet a aussi permis de documenter la suite de l'évolution de la structure de CIO, dont une part de la complexité résulte, comme nous le verrons, de la nature intersectorielle de la mission de l'organisme.

Les deux phases de développement de la coopérative L'Étale présentent plusieurs similitudes sur les plans de la diversité des parties prenantes et des objectifs des projets. Ces parallèles ont facilité la comparaison entre ces deux phases et ont consolidé nos analyses. En effet, la présence, d'une phase à l'autre, de paramètres fixes comme le territoire, le programme, la mission et les acteurs impliqués nous a permis d'isoler et d'analyser les difficultés rencontrées et les mécanismes de coordination utilisés. Les caractéristiques novatrices de la coopérative L'Étale ont augmenté, par ailleurs, nos chances d'observer des problèmes de coordination associés aux éléments contraignants et habilitants du volet I du programme AccèsLogis.

3.3 Indicateurs sélectionnés

Un premier groupe d'indicateurs – présenté à la page suivante – a été construit à partir des concepts de structures de CIO et de mécanismes de CIO (Alexander, 1995, 1998, 2005). Ces indicateurs nous ont aidé à guider nos observations même si leurs caractéristiques ne recouvrent pas complètement tous les phénomènes observés.

Tableau 3.1 – Indicateurs des concepts de structure et de mécanismes de CIO

Concepts	Dimensions		Indicateurs
Structure de CIO	Méta-structure	Marché	Prix, clientèle, bien, service, échange de ressource
		Réseau interorganisationnel	Confiance, entente tacite, relations interpersonnelles
		Cadre réglementaire	Autorité, contrat, commandement, contrôle, surveillance
	Macro-structure		Loi, ministère, gouvernement central, société d'État
	Méso-structure		Programme, association, partenariat, réseau informel
	Micro-structure		Groupe interorganisationnel, unité de coordination, coordonnateur, agent de liaison, liens informels
Mécanismes de CIO	Informels		Rencontres <i>ad hoc</i> , réunions, conversations téléphoniques, échanges de courriels
	Structuraux		Échéanciers, pratiques standardisées
	Dispositifs de liaison		Activités de planification commune, contrats, accords, colocalisation
	Gestion de programme		Allocation de ressources, suivis
	Fiscaux		Subventions, formules de financement, prêt garanti, assurances

Sources : Alexander, 1995 : 276, 2005 : 216 ; Auteur ; Belley et Gaboury-Bonhomme, 2013

Un second et dernier groupe d'indicateurs¹⁰ a servi à observer les mécanismes d'apprentissage organisationnel. Ces indicateurs déterminent dans quelle mesure la CIO fait intervenir des actions de création et de transfert de connaissances par et entre les organisations impliquées.

¹⁰ Nous n'avons pas traduit les éléments du système résidentiel de Divay, Leloup et Séguin (2004) en indicateurs, mais nous nous en sommes servis pour guider notre collecte de documents, orienter les thèmes abordés lors des entrevues et accompagner l'analyse des données.

Tableau 3.2 – Indicateurs du concept d'apprentissage organisationnel

Concept	Dimensions	Indicateurs
Apprentissage organisationnel	Développement de savoir-faire	Nouvelles pratiques (résolution de problème, gestion des ressources, application des règles, etc.)
	Développement de connaissances	Modification des façons de voir, reconnaissance et compréhension des relations d'interdépendance, connaissance des règles

Sources : Auteur ; Lefaix-Durand et al., 2006 ; Williams, 2012

Ces deux groupes d'indicateurs ont servi à orienter la collecte des informations de façon à répondre à nos questions portant sur la structuration des RIO et l'apprentissage organisationnel.

3.4 Collecte de l'information

Nous avons recueilli nos données à partir de sources documentaires et d'entrevues semi-dirigées qui portaient sur la coopérative L'Étale. Puisque notre objectif était de décrire empiriquement la structure des RIO, les mécanismes de coordination et les difficultés rencontrées par les parties prenantes, nous anticipions qu'une certaine part des données nécessaires à cet exercice serait de l'ordre des connaissances tacites des acteurs (Giddens, 1984). Par conséquent, il nous était essentiel de recueillir des informations nous permettant d'avoir accès à « la compréhension du monde de l'autre » pour ensuite organiser et analyser les pensées exprimées lors des entrevues (Gauthier, 2009 : 343).

Notre étude de cas nécessitait des participants à nos entrevues. Nous avons donc pris des mesures visant à respecter les droits de ces personnes. La garantie de confidentialité et d'anonymat était aussi un moyen de gagner la confiance des personnes

interviewées, les disposant davantage à confier ouvertement leurs connaissances sur le projet d'habitation. Pour ce faire, nous avons donc demandé et obtenu un certificat de conformité éthique du Comité d'éthique de l'ENAP¹¹.

Pour assurer le bon déroulement des opérations de collecte, nous avons procédé à la préparation du terrain à l'aide d'une analyse préalable de documents. Par ailleurs, il a été nécessaire de négocier notre entrée sur le terrain en présentant, en temps et lieu, une demande formelle contenant le certificat d'éthique, une description sommaire de la recherche et le projet de mémoire. De cette façon, nous avons pu obtenir l'accès à des documents ainsi qu'aux personnes que nous souhaitions interviewer. Nous avons aussi procédé à une préenquête auprès d'intervenants que nous avons approchés initialement et qui s'étaient montrés les plus enthousiastes vis-à-vis de notre recherche.

Cette pré-enquête a permis de consolider la liste des personnes à interviewer, de préciser certains thèmes à aborder lors des entrevues et de nous diriger vers les documents jugés les plus pertinents. À partir de cet exercice et de l'analyse préalable de plusieurs documents, nous avons rédigé un canevas général d'entrevue¹². Enfin, avant chaque entrevue semi-dirigée, nous avons adapté ce plan en fonction de nos connaissances de la personne à interviewer. Ces canevas, consignés dans notre cahier de bord, ressemblaient davantage à des listes de thèmes à traiter qu'à une suite de questions prédéfinies.

3.4.1 Entretiens semi-directifs

Du 7 au 28 avril 2014, nous avons conduit des entrevues auprès de 15 informateurs¹³ provenant des trois principaux secteurs impliqués dans le projet de la coopérative L'Étale. Les personnes interviewées devaient correspondre le plus possible à ces *agents de liaison* définis par Williams (2012). Les entrevues, d'une durée moyenne de 96 minutes se sont

¹¹ Il s'agit du certificat de conformité éthique CER-ENAP-2014-13

¹² Ce canevas général d'entrevue est présenté à l'Annexe 3b.

¹³ Voir liste descriptive à l'Annexe 3c.

déroulées, à la convenance des personnes interviewées, dans des lieux calmes situés sur leurs lieux de travail (salles de conférence ou bureaux).

Les entrevues ont toutes été entièrement enregistrées à l'aide d'un téléphone intelligent, disposé banalement aux côtés du cahier de notes de l'interviewer. En général, ces entrevues débutaient par une conversation générale, pour se porter ensuite plus « naturellement » sur l'histoire de la coopérative d'habitation L'Étale. Étaient alors abordés les thèmes des étapes de son développement, des relations de collaboration entre les organisations impliquées et les difficultés rencontrées. Les entretiens se sont déroulés assez librement de façon que la personne interviewée soit disposée à exprimer le fil de sa pensée. Enfin, à l'aide de questions complémentaires ou en suscitant des réactions à l'aide de rétroactions, nous avons obtenu des informations additionnelles et ainsi mieux compris certains faits ou points de vue exprimés par nos répondants.

Ces entretiens ont aussi été l'occasion d'obtenir ou de demander de consulter sur place certains documents (organigrammes, brochures, information, rapports internes ou tout document auquel un répondant avait fait référence) qui n'étaient pas autrement disponibles. De plus, des observations, des impressions ou encore des détails factuels ont été consignés dans notre journal de bord pendant les entretiens et sinon le plus tôt possible à leur suite. Quelques entretiens ont été menés avec des acteurs que nous n'avions pas identifiés au départ ou qui ont finalement accepté de nous accorder un entretien après un premier refus.

3.5 Traitement et analyse des données

De la préenquête à la fin de l'analyse, nous avons recueilli un nombre très varié de documents écrits¹⁴. Ceux-ci se divisent en deux catégories, soit des documents officiels, accessibles au public, et des documents non publics comme des procès-verbaux

¹⁴ Les documents cités au cours de notre analyse sont répertoriés dans la section « Autres documents » de notre bibliographie.

d'assemblées, de conseils ou de réunions, des lettres, des communications internes et des présentations PowerPoint.

À la suite des entrevues, des comptes rendus ont été rédigés. Bien qu'il ne s'agisse pas de transcriptions parfaitement littérales de chacune des entrevues réalisées, nous avons cherché à rendre compte le plus fidèlement possible de leurs enregistrements, reproduisant dans la plupart des cas, les propos, les expressions, les hésitations, voire les rires de nos informateurs. Cette opération a produit un verbatim de quelques 400 pages¹⁵.

La rédaction des comptes rendus a été l'occasion de remarquer certaines informations manquantes ou des contradictions entre les témoignages. Ces problèmes ont nécessité dans certains cas une seconde collecte de documents ou un retour aux acteurs au moyen de courriels, du téléphone ou de *Skype* afin d'obtenir de nouvelles informations ou des précisions. Les informations additionnelles recueillies ont ensuite été ajoutées à l'ensemble de notre corpus de données.

Pour traiter l'ensemble des informations, nous avons créé une base de données à l'aide du logiciel Microsoft OneNote. Nous y avons consigné les notes prises dans notre journal de bord, les différents documents collectés, les verbatim et les réponses aux questions complémentaires. Enfin, nous avons procédé au codage thématique de ces résultats sur la base de nos concepts et des indicateurs retenus.

Le codage terminé, nous avons reconstitué le déroulement chronologique de la coopérative L'Étale et constitué des fiches descriptives pour chacune des organisations engagées dans le projet¹⁶. La reconstitution de notre cas s'est faite en distinguant les étapes d'émergence, d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre empruntées au cycle classique d'évolution des politiques publiques (Palier et Surel, 2005 ; Thomson et Perry, 2006).

Suivant le principe de triangulation des données, nous avons confronté les données provenant des entrevues entre elles : soit à l'aide des propos d'intervenants ayant des points

¹⁵ Voir un exemple représentatif à l'Annexe 3d.

¹⁶ Des exemples de cette étape de notre démarche d'analyse sont disponibles aux annexes 3e et 3f.

de vue opposés ou encore grâce aux propos d'un intervenant tiers dont le point de vue nous semblait relativement neutre. À l'aide des indicateurs du cadre opératoire, nous avons rassemblé ces données de façon à repérer et décrire les mécanismes de coordination recensés et à construire des schémas les structures de CIO sur la base desquels ont été produites nos analyses et nos interprétations que nous présentons aux chapitres suivants.

CHAPITRE 4 - DÉVELOPPEMENT DE LA PHASE I DE L'ÉTALE

4.1 Introduction

Le processus de développement d'un projet, ici la coopérative L'Étale, peut se diviser en trois étapes, l'émergence, l'élaboration et la mise en œuvre. Celles-ci montrent comment se structurent les relations entre les différents acteurs impliqués.

L'émergence de la première phase de la coopérative L'Étale est le résultat de cinq années d'activités coordonnées qui ont débuté en 1998. Cet effort de mobilisation intersectoriel a été accompli par des acteurs appartenant aux milieux coopératif et communautaire ainsi qu'aux secteurs de l'habitation et de la santé. Par la suite, ces acteurs ont conçu et planifié le projet de la coopérative. L'étape d'élaboration s'est échelonnée sur une période d'une année au cours de laquelle les promoteurs de L'Étale ont adapté et fait cheminer le projet en fonction, notamment, du marché immobilier de la Ville de Québec, des règlements d'urbanisme et du programme AccèsLogis. Lors de cette étape, des négociations ont porté sur le choix et l'achat du site de la future coopérative, son implantation dans l'espace local, la définition du projet immobilier et sa mise en œuvre dans le cadre du programme AccèsLogis. Enfin, en 2004, la construction, première étape de la mise en œuvre de la phase I, s'est déroulée sans difficulté notable, telle que planifiée par les parties prenantes.

Dans ce chapitre, toutes ces étapes sont détaillées en mettant chaque fois l'accent sur les mécanismes de coordination employés et les difficultés rencontrées. Nous présentons, par ailleurs, les acteurs qui varient d'une étape à l'autre. Ces thèmes guident notre analyse dont le principal objectif est d'illustrer comment, c'est-à-dire par quels mécanismes, les organisations ont coordonné leurs actions.

4.2 Émergence

L'émergence de la phase I du projet de L'Étale a débuté en 1998 sous l'initiative d'intervenants en santé mentale qui souhaitaient se mobiliser et se concerter en compagnie de représentants du secteur de l'habitation. Ce projet d'habitation sociale a d'abord été imaginé à travers Clés en main qui était alors une table de concertation intersectorielle en cours de développement (Entrevues 1, 12). Les partenaires présents se sont réunis autour de cette table, sur une base volontaire et informelle, pour déterminer une solution au problème de logement vécu par les personnes atteintes de problèmes graves de santé mentale (Clés en main, 2008a).

Par la suite, la table s'est ouverte à de nouveaux partenaires et ses membres ont poursuivi des démarches afin de la doter des ressources financières nécessaires à ses opérations. Des discussions ont alors eu lieu entre les participants à la table qui ont imaginé des solutions, dont le projet de la coopérative L'Étale. C'est ainsi que les acteurs en provenance du secteur de l'habitation ont pris en charge les négociations sur son élaboration en collaboration avec le coordonnateur de Clés en main (Entrevues 1, 3) et, occasionnellement, avec le concours de la table de concertation. L'émergence du projet a pris fin alors que la réalisation de l'idée de L'Étale était confiée à un groupe de ressources techniques (GRT), une organisation spécialisée en réalisation de projets d'habitation sociale et communautaire.

4.2.1 Développement de Clés en main

L'idée novatrice au cœur du projet de L'Étale est née dans le cadre des activités d'un réseau informel qui s'est progressivement transformé en un programme qui se nomme aujourd'hui Clés en main (Entrevue 1). Cette table de concertation intersectorielle (Entrevue 12) a été mise sur pied par une organisatrice communautaire d'un Centre local de services communautaires (CLSC) de la Ville de Québec (Entrevue 7). Le mandat de l'organisatrice communautaire était de favoriser l'échange d'informations par le réseautage entre les

intervenants des réseaux de la santé et de l'habitation pour trouver des solutions au problème du logement de personnes souffrant de graves problèmes de santé mentale.

Initialement, cette table de concertation informelle ne regroupait qu'un nombre restreint d'intervenants qui provenaient du secteur de l'habitation (FECHAQC) ou de la santé (CLSC, Alliance des Groupes d'intervention pour le Rétablissement en Santé Mentale (AGIR)) (Entrevue 2). Les intervenants présents à la table de Clés en main jouaient le rôle d'agents de liaison pour le compte de leurs organisations respectives, de sorte que le réseautage faisait partie de leurs responsabilités professionnelles (Entrevue 11). Ils se réunissaient régulièrement dans un café ou dans un restaurant pour échanger, identifier des problèmes précis et concevoir des solutions communes.

Il y a une espèce de dynamique qui se crée à un moment donné et je pense que Clés en main, ça a été beaucoup ça le moteur. Ça n'a pas été ma première table de concertation, j'en ai vu dans ma carrière (rires), sur trente ans je vais te dire, mais celle-là elle était le fun, on avait du plaisir, tout le monde riait, déconnaît, vraiment c'était drôle. (Entrevue 5)

Les intervenants du secteur de la santé ont imaginé des solutions en s'inspirant notamment du modèle du *supported housing* tel qu'il était pratiqué, à l'époque, dans l'État du Vermont (Entrevue 5). Les premières applications de ce concept ont ensuite été trouvées par le partage d'information et de ressources dont disposaient les acteurs. Deux solutions ont été négociées. Le directeur général de la FECHAQC s'est proposé pour solliciter les organismes membres de la Fédération pour les persuader d'intégrer à leur clientèle des personnes souffrant de troubles de santé mentale (Entrevue 5). De son côté, l'organisatrice du CLSC voulait, à l'instar du centre François Charon¹⁷, créer une banque de logements subventionnés (Entrevue 7).

Entre-temps, la mise en œuvre de ces premières initiatives a amené Clés en main à élargir son effectif. Ainsi, l'Office municipal d'habitation de Québec (OMHQ), le Programme d'encadrement clinique et d'hébergement (PECH), le GRT Action-Habitation et d'autres organismes communautaires en santé mentale, qui gravitaient autour de PECH, se

¹⁷ Cette organisation se nomme actuellement Institut universitaire de réadaptation (IRDPQ).

sont joints à Clés en main (Entrevues 5, 7). Par la suite, des démarches ont été faites auprès de la SHQ et de l'OMHQ pour développer la banque d'unités du Programme supplément au loyer (PSL). L'Agence de la santé a également été sollicitée avec succès, procurant à la table intersectorielle une subvention qui a rendu possible l'embauche d'un coordonnateur (Entrevue 5).

Cet apport de ressources obligeait toutefois Clés en main à se doter d'une structure légale afin de pouvoir bénéficier de la subvention de l'Agence. Les acteurs présents désiraient néanmoins que la table de concertation s'institutionnalise le moins possible dans ce processus et conserve son caractère informel (Entrevue 6). En ce sens, ils cherchaient aussi à prévenir que le groupe intersectoriel ne devienne une organisation à proprement parler. Par exemple, on craignait que l'incorporation de Clés en main en un OBNL alourdisse sa gestion, que des enjeux de représentativité apparaissent au sein de l'organisme (Entrevue 12) et que Clés en main soit identifié trop spécifiquement au Réseau de la Santé¹⁸. C'est ainsi que PECH a été choisi pour servir de fiduciaire à Clés en main (Bizier, 2007 ; Entrevue 2) et s'est engagé à fournir à la table de concertation une boîte postale, du soutien administratif et des locaux pour son coordonnateur.

Et pour toutes sortes de raisons, on a décidé de ne pas l'incorporer, mais ça prenait un organisme dûment constitué autour de la table pour avoir la subvention de l'Agence de santé, un premier 60 000\$ qui est arrivé, faire office de boîte postale, aussi de donner une crédibilité juridique à l'affaire. Alors, j'ai levé ma main et j'ai proposé que PECH devienne le fiduciaire de Clés en main. (Entrevue 2)

D'une part, cet échange de ressources entre PECH et Clés en main a facilité la mise en place de mécanismes de coordination formels, en particulier des dispositifs de liaison. La proximité des deux organisations, accentuée par leur « colocalisation » (Alexander, 1995 : 279), a renforcé certains mécanismes informels déjà en place, favorisant le partage d'information par des rencontres quotidiennes et des conversations courantes (Entrevue 2).

Évidemment, on faisait plus qu'un rôle de boîte postale dans cette histoire-là. Les coordonnateurs successifs de Clés en main ont relevé, un peu, de moi comme partenaire,

¹⁸ Cette conséquence risquait de rendre sa clientèle inadmissible aux unités provenant du programme AccèsLogis (SHQ, 2003a).

comme collègue. Parce que comme ils étaient seuls, et lorsqu'ils avaient des difficultés et des problèmes, la personne vers qui ils se retournaient, c'était moi. (Entrevue 2)

D'autre part, l'acquisition de ces nouvelles ressources a peu transformé Clés en main qui est restée basé sur un réseau informel, évitant de s'« institutionnaliser » (au sens qu'utilise Alexander¹⁹) même si l'organisation était animée par un coordonnateur. La fonction de concertation de l'organisation a été maintenue par la création d'un Comité de gestion, sorte de CA sans pouvoir formel, où chacun des partenaires de Clés en main pouvait être représenté (Entrevue 12). Toutefois, pour éviter que l'attention de ce comité ne soit accaparée par la gestion des affaires courantes, un Comité exécutif a été formé par le coordonnateur, un représentant du fiduciaire, un représentant du Réseau de la santé et un autre du domaine de l'habitation (Entrevue 12). Il s'agit de la structure que Clés en main a gardée depuis.

4.2.1.1 Difficultés et solutions négociées

Des difficultés liées aux RIO et à l'action intersectorielle sont apparues à la suite de l'accroissement du nombre d'acteurs présents autour de la table de concertation. Plusieurs intervenants ont en effet soulevé les difficultés entraînées par la collision entre les secteurs communautaire, coopératif, institutionnel, de l'habitation et de la santé (Entrevues 7, 9). En effet des tensions entre les différents promoteurs du domaine de l'habitation sociale et communautaire (Entrevues 1, 5) ont parfois débordé dans les discussions et entravé les négociations qui se déroulaient au Comité de gestion de Clés en main (Entrevues 6, 12). D'ailleurs, au moment de la naissance de Clés en main, il était inhabituel en santé mentale que les organisations du secteur communautaire travaillent en collaboration avec celles du secteur institutionnel et vice versa (Entrevues 6, 7, 9, 12). Il en allait de même pour les

¹⁹ « IOC structures have some intrinsic characteristics. One of these is [...] its relative degree of hierarchy and formalization, from the informally linked network at the one extreme, to the formal organization and the mandated framework at the other. These attributes really reflects another, deeper, characteristic: institutionalization. » (Alexander, 1995 : 285).

secteurs de l'habitation et de la santé dont les logiques d'action et les pratiques sont, pour plusieurs, difficilement compatibles (Entrevues 6, 7).

Dans le logement social, c'est la même affaire. La brique, le béton et l'intervention psychosociale, ça ne va pas ensemble, c'est des silos habituellement, c'est complètement séparé. Et là, évidemment, la pratique intersectorielle, ça amène les gens à faire un peu plus de ce qu'elles ne faisaient pas avant, avec un partenaire qui ne doit jamais disparaître, toujours être présent, ne doit jamais manquer à son devoir envers l'autre aussi. (Entrevue 2)

Aux difficultés occasionnées par la complexification de l'environnement se sont ajoutés les résultats décevants des démarches du directeur général de la FECHAQC et des requêtes pour la banque de PSL par le coordonnateur de Clés en main. D'abord, la croissance de la banque de PSL était si lente qu'elle ne suffisait pas à justifier la présence d'un coordonnateur à plein temps (Entrevue 9). Ensuite, les membres de la FECHAQC se montraient réticentes à répondre positivement à la lettre d'invitation qui leur avait été adressée (Entrevues 5, 6) par le directeur général de la Fédération.

Malgré ces embûches, le Comité de gestion de Clés en main s'est affirmé comme le lieu central de fréquentes et régulières rencontres intersectorielles (Clés en main, 2008a). Lors de ces rencontres, les différents acteurs ont échangé, conçu et négocié des solutions novatrices au manque de logement pour les personnes aux prises avec des problèmes graves de santé mentale. Ce fut notamment l'occasion d'importantes remises en question qui ont contribué à déconstruire des idées préconçues persistantes et nuisibles aux négociations (Entrevue 2). Ces opérations ont ainsi contribué à établir des conditions favorables à la coordination (Entrevue 2) : partage d'une vision commune où les valeurs et les buts s'alignaient (Entrevue 6), attitude d'ouverture et de persévérance de la part des participants, reconnaissance mutuelle de leur interdépendance (Entrevues 2, 9). Les négociations se sont tenues dans un cadre informel où les participants ne prenaient pas de votes, mais où ils se contentaient de formuler des idées, de proposer des solutions, malgré la diversité des acteurs, les intérêts divergents et les difficultés inhérentes au développement de projets intersectoriels novateurs, rendant parfois les discussions laborieuses (Entrevue 6).

Tout le monde autour de la table... je pense qu'on a jamais pris de votes, on discutait d'affaires : « on pourrait orienter ça de même... », on parlait... On a parlé, tu sais comment ça marche, les comités. On parle, on parle, on parle puis on a l'impression qu'on tourne en rond, mais ... oui tu tournes en rond, tu fais un rond et hop, le rond s'agrandit une petite affaire, hop il s'agrandit, hop, c'est long ! Mais ça a marché. On l'a fait et ça se continue encore, Clés en main, et c'est grâce à ces gens-là. (Entrevue 9)

Les solutions imaginées par les parties prenantes à Clés en main qui ont été retenues ont reflété la composition de la table de concertation. En effet, plutôt que d'opter pour une solution unique à laquelle seulement quelques organisations auraient participé, les différents partenaires ont formé des sous-groupes. Plusieurs projets distincts ont ainsi été développés parallèlement et simultanément. Cette diversité a permis de résoudre les tensions entre les différents acteurs, tout en permettant d'offrir des logements subventionnés à une variété de personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale.

De son côté, le coordonnateur de Clés en main a poursuivi ses démarches auprès de la SHQ et de l'OMH pour la banque de PSL (Entrevue 6). PECH, plus près du GRT Action-Habitation, s'est chargé de développer un projet d'OBNL dans le cadre d'AccèsLogis, avec 100 % de logements subventionnés réservés à une clientèle ayant des problèmes de santé mentale (volet III du programme) (Entrevue 2). Quant à la FECHAQC, elle a proposé de réaliser avec son GRT, SOSACO, un projet de coopérative à clientèle mixte dans le cadre du volet I d'AccèsLogis afin de réserver des logements à Clés en main (Entrevues 1, 5)²⁰.

4.2.2 Planification du projet de L'Étale

La consolidation de Clés en main achevée, quelques parties prenantes de ce réseau ont négocié, dans le cadre de rencontres *ad hoc*, les modalités du futur organisme : la dominance d'une clientèle caractérisée par des troubles de santé mentale, son dessein de se développer au-delà d'une seule phase, le caractère permanent des logements offerts, son appellation, les détails de sa mission et ceux de sa constitution légale. Ensuite, le projet de

²⁰ Pour plus de détails concernant les différents volets du programme AccèsLogis, voir Dansereau (2005 : 41).

L'Étale a été confié à SOSACO, un GRT qui s'est chargé d'en assurer le démarrage en collaboration avec le coordonnateur de Clés en main.

Si l'appui préalable d'un GRT est une pratique courante dans les processus de démarrage d'une coopérative (Entrevues 3, 15), le soutien du coordonnateur de Clés en main et des autres intervenants autour de la table de concertation intersectorielle, constitue une situation inusitée et démontre la confiance partagée entre ces acteurs. La contribution du coordonnateur de Clés en main au projet de L'Étale, par sa capacité et son désir de partager ses connaissances acquises lors de projets passés d'habitation sociale et communautaire (Entrevue 9), a été importante et déterminante.

4.2.2.1 Décisions collectives

Les principales organisations impliquées dans cet exercice de concertation étaient l'AGIR, le CLSC Basse-Ville, PECH, la FECHAQC et plus tard SOSACO. Pour ces intervenants, il était à la fois évident et essentiel que la coopérative soit majoritairement dédiée à la clientèle de Clés en main en évitant toutefois, par la mixité des clientèles, que la coopérative d'habitation ne devienne un ghetto (Entrevue 9). Cette décision illustre comment le projet de L'Étale a été initialement imaginé et conçu par des intervenants qui avaient à l'esprit la clientèle spécifique de Clés en main.

D'abord, les concepteurs ont unanimement décidé de destiner la coopérative à réaliser plusieurs projets semblables. Le dessein de se développer occasionnait une forme de partage de ressources motivante pour la plupart des acteurs en présence. Pour le GRT, cela représentait la garantie d'une relation d'affaires durable avec la future coopérative d'habitation. En ce qui concerne Clés en main, le CLSC et l'AGIR, c'était l'assurance du développement de nouvelles unités à long terme (Entrevue 12). De part et d'autre, il s'agissait d'une façon de maximiser les efforts et les ressources investies pendant les cinq années d'émergence du projet (Entrevue 1).

Ça fait que nous, on s'était dit, la gang : [...], tout ça... « si on fait un projet de même, ça demande beaucoup d'investissements, on ne refera pas, à toutes les fois, une entité de

type « Étale » à chaque projet, ça demande beaucoup d'investissements, donc on voudrait que cette coop-là soit une coop à développement pour qu'on puisse offrir dans d'autres quartiers de la ville la même expérience, ça, c'était un peu dans l'ADN dès le départ. (Entrevue 1)

Le nom de la future coopérative a ensuite été décidé en accord avec cette logique lors d'une réunion du Comité de gestion de Clés en main. Le nom « L'Étale » se voulait refléter les deux volets spécifiques de la mission de la coopérative (Entrevue 6), c'est-à-dire « le moment où la marée ne bouge plus [...] un moment de bonheur » (Pelletier et al., 2009 : 141) et la capacité à *s'étaler*, à se répandre sur une surface.

Enfin, les parties prenantes ont décidé que le projet se réaliserait dans le cadre du programme AccèsLogis et que la coopérative offrirait des logements permanents dans une perspective de rétablissement. Pour ces acteurs, ces deux contraintes nécessitaient conséquemment que les logements soient offerts officiellement à une clientèle composée de personnes seules et de familles, de manière à s'accorder avec les termes du volet I du programme AccèsLogis (Entrevues 1, 14).

Ce choix du volet I est intéressant, car il montre comment les décisions prises par les acteurs en amont du projet ont été influencées par leurs connaissances des normes du programme AccèsLogis. Cette décision donne, en effet, l'impression que seul le volet I pouvait servir à développer du logement permanent pour une clientèle mixte famille – santé mentale. Or, cette mixité de clientèle aurait aussi pu être réalisée dans un projet combinant des logements financés par le volet I et d'autres par le volet III du programme AccèsLogis (SHQ, 2003a : 10), possibilité que les parties prenantes n'ont pas envisagée. Cette omission de la part des concepteurs découle de l'interprétation stricte et précise des normes du programme AccèsLogis qui prévalait à l'époque (Entrevue 10). Cet exemple illustre, d'une part, que les connaissances des acteurs font office d'intermédiaire entre les éléments de la structure de CIO (ici un ensemble de règles formelles) et leurs comportements et, d'autre part, que cette intermédiation opère par le biais de connaissances souvent incomplètes et imparfaites de la structure de CIO.

4.2.2.2 Rôle du GRT

Une fois les paramètres de base du projet définis, plusieurs des parties prenantes s'en sont retirées, confiant à SOSACO la suite de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet d'habitation sociale et communautaire. À ce stade, l'appel à un GRT s'explique par le besoin d'expertise technique. Les GRT sont spécialisés dans ce domaine, à savoir qu'ils se sont développés pour pallier le manque relatif de connaissances et de ressources des groupes devant une tâche aussi complexe que l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet d'habitation sociale et communautaire (SHQ, 2003a : 2). La relation entre les promoteurs et le GRT était déterminante compte tenu du rôle central de ce dernier dans le développement du projet. Lorsque le GRT s'engageait, même informellement, à accompagner L'Étale, il acceptait d'importantes responsabilités et un rôle de direction (entrevues 3, 10)²². Concrètement, à ce moment du projet, il devait d'abord écouter, comprendre, définir et guider le futur organisme au travers d'un processus d'élaboration (Entrevues 1, 10).

La désignation de SOSACO comme GRT n'a pas été le fruit du hasard ni d'un processus d'appel d'offres au plus bas soumissionnaire. Au contraire, ce fut une action coordonnée de plusieurs façons. En effet, dès qu'il a été question de « travailler sur un projet concret » (Entrevues 1, 6), SOSACO s'est joint au Comité de gestion de Clés en main, à la demande du directeur de la FECHAQC, pour que la table de concertation puisse profiter de l'expertise du GRT. D'autre part, cette manœuvre servait à assurer que l'organisme dont on planifiait la mise sur pied soit une coopérative car, à cette époque, la FECHAQC cherchait à promouvoir le « modèle coop » en démontrant ses vertus d'*empowerment* (Entrevue 6).

Enfin, la FECHAQC avait aussi tout avantage à ce que ce soit SOSACO qui hérite du Contrat de service, car au-delà de leur affiliation « idéologique », les organisations étaient partenaires d'affaires depuis 1999 alors que le GRT, qui connaissait des difficultés

²² Nous expliquons, dans la section 4.3.3, comment l'action du GRT est coordonnée, de manière analogue, dans le cadre du programme AccèsLogis.

financières, avait été acquis par la Fédération (Entrevues 6, 11, 14, 15). Depuis, les actions des deux organisations ont été coordonnées au moyen de nombreux mécanismes comme la « colocalisation », la planification conjointe et même la sous-traitance : « Parce que comme Fédération [...] on ne développe pas, c'est notre GRT, c'est un partenaire qui développe » (Entrevue 11).

Nous avons régulièrement des rencontres de gestion (ou réunions de gestion) [...]. Nous avons développé des outils de suivi de nos dossiers et des procédures pour permettre un passage des dossiers de SOSACO vers la *Fédé* (et des fois dans l'autre sens). Nos discussions informelles du matin, ou en dînant, sont aussi des moyens pour nous permettre que le lien se fasse adéquatement entre les deux organisations. (Entrevue 14)

En résumé, l'émergence d'un projet d'habitation sociale nécessite la mobilisation d'acteurs locaux. Dans le cas de L'Étale, cette mobilisation s'est produite à partir d'un réseau interorganisationnel dont les parties prenantes se sont organisées de façon majoritairement informelle. Ce réseau informel réunissait des acteurs qui entretenaient des liens de confiance, partageaient certaines valeurs et ont mis en commun différentes ressources (informationnelles, humaines et financières).

4.3 Élaboration et adoption

À la suite des premières démarches de création et de conception du projet de L'Étale, il restait un nombre considérable de tâches à accomplir avant que ne débute sa construction. Les promoteurs de L'Étale, dirigés par le GRT, devaient conduire le projet du stade de l'idée vers celui de plan en l'élaborant selon plusieurs paramètres, dont ceux de l'espace urbain, du contexte législatif et du programme AccèsLogis. La tâche des instigateurs de L'Étale a donc été de parvenir à trouver un terrain, déposer le projet auprès de la Ville de Québec et négocier les conditions de son financement par le programme AccèsLogis. Ce faisant, plusieurs tâches ont été accomplies dans le but de démontrer la faisabilité immobilière, financière, sociale et légale du projet de coopérative d'habitation. Le respect de ces conditions a exigé la collaboration du GRT avec la Ville de Québec dont les capacités respectives d'action étaient balisées par des ententes conclues avec la SHQ. Nous voyons,

dans cette section, la structure du réseau informel se transforme par le biais du soutien du GRT, à mesure que le projet de L'Étale s'élabore en fonction des termes du programme AccèsLogis.

4.3.1 Recherche d'un terrain

La première initiative du GRT a été de trouver un emplacement pour construire L'Étale sur le territoire de l'ancienne Ville de Sainte-Foy. Cette priorité était entre autres dictée par des normes du programme AccèsLogis qui encouragent le promoteur à entamer les démarches garantissant la disponibilité d'un terrain avant l'inscription du dossier (Entrevue 3). Selon les paramètres du programme de la SHQ, le processus d'inscription n'est complet que lorsqu'une offre d'achat « valide pour au moins 90 jours » (SHQ, 2014 : 1) est conclue entre l'organisme et le propriétaire du terrain convoité.

Lors de la recherche du site, le GRT a composé avec la rareté des terrains à Sainte-Foy et les contraintes du programme AccèsLogis. Il s'agissait de contraintes dans le sens où le règlement d'AccèsLogis stipule que le prix du terrain acheté par l'organisme ne peut excéder sa juste valeur marchande, soit celle inscrite au rôle d'évaluation (Ville de Québec, 2004b). Dans le cas de L'Étale, cette norme, basée sur les prix de l'immobilier, a réduit la capacité des promoteurs « sociaux » ou « communautaires » à rivaliser avec des promoteurs du secteur privé. Par exemple, la première tentative d'acquisition d'un terrain a été mise en échec par un promoteur qui en a fait l'acquisition pour construire une résidence pour personnes âgées (Entrevues 1, 9). Cette norme budgétaire a donc réduit la marge de manœuvre du GRT dans ses recherches et poussé l'organisme d'accompagnement à adopter de nouvelles stratégies.

Devant cette impasse, L'Étale, guidée par le GRT, a recherché des appuis auprès de groupes de pression locaux et d'élus municipaux. Le coordonnateur du GRT a formé une coalition avec le Comité logement d'aide aux locataires de Sainte-Foy afin d'accroître le poids des revendications de L'Étale envers les autorités municipales (Entrevues 1, 10). Dans le même but, SOSACO a mis à contribution ses relations avec les élus locaux, tout

particulièrement avec un conseiller municipal qui était, à l'époque, responsable du logement social (Entrevues 1, 4, 6, 15). Ensemble, ils ont poursuivi les recherches d'un terrain dans le secteur de Sainte-Foy.

Ça fait que nous, à ce moment-là, avec le Comité Logement, on avait demandé que ce terrain-là soit réservé pour faire du logement social. C'était très difficile, à Sainte-Foy, les terrains coûtaient cher, beaucoup de terrains avaient été acquis par du privé pour faire du condo, ça fait qu'on travaillait sur des terrains municipaux. (Entrevue 1)

La Ville de Québec détenait des ressources pour venir en aide à un projet d'habitation sociale comme L'Étale, ce qui en a fait un acteur incontournable. D'une part, elle possédait plusieurs terrains qu'elle souhaitait valoriser, mais dont la localisation ou les conditions de développement n'intéressaient pas les promoteurs immobiliers traditionnels (Entrevue 2). D'autre part, elle détenait les connaissances et l'autorité pour faciliter les différentes procédures²³ de recherche et d'acquisition d'un terrain vacant. Par conséquent, les relations informelles entretenues par les promoteurs de L'Étale auprès des intervenants de la Ville de Québec sont devenues très importantes.

C'est à l'aide, en partie, des relations favorables entre son GRT et un conseiller municipal responsable du logement social sur le territoire de la Ville que L'Étale a trouvé et obtenu le futur site pour son projet (Entrevues 1, 6). Il s'agissait d'un terrain situé le long de la rue Chapdelaine, à Sainte-Foy, qui accueillait à l'époque des installations sportives vétustes (voir Annexe 4a).

[...] on avait commencé à identifier des terrains dont le terrain où le projet s'est fait qui était un ancien parc. Je ne me rappelle plus du nom du parc, mais c'était un parc qui ne servait pas [...] ce quartier-là était quand même un quartier où il y avait plusieurs familles dans les années 70-80, puis là, il y en avait de moins en moins. Ça fait que le parc ne servait plus à des fins... [...]. (Entrevue 1)

On voit ici comment les contraintes budgétaires posées par le programme AccèsLogis ont amené les acteurs à conduire leurs démarches et les négociations en usant

²³ Un de ces outils est l'article 74.4 de la *Charte de la Ville de Québec* qui stipule que : « Malgré tout règlement adopté par un conseil d'arrondissement, le conseil de la ville peut, par règlement, permettre la réalisation d'un projet qui est relatif : 4° à de l'habitation destinée à des personnes ayant besoin d'aide, de protection, de soins ou d'hébergement, notamment dans le cadre d'un programme de logement social mis en œuvre en vertu de la Loi sur la Société d'habitation du Québec. »

de ressources autres que financières, comme l'aptitude à construire et entretenir un réseau par la confiance. Ces habiletés sociales font partie des caractéristiques des agents de liaison qui occupent des postes de coordination au sein d'organisations comme SOSACO. En parlant du coordonnateur du GRT, une personne interviewée explique qu'il s'agissait d'« une personne qui était déjà connue dans le milieu communautaire à Québec. Qui connaissait à peu près tout le monde. Et c'est un avantage, plus tu connais les gens [...] Ça fait qu'il faut des contacts, que tu connaisses les gens et c'est l'expertise qu'[il] avait ; il connaissait tout le monde, là. » (Entrevue 15).

Avec ce site subsistait toutefois le défi d'assurer la cohérence entre l'échelle du projet d'habitation prévu et la taille du terrain convoité. Le GRT était conscient que la Ville n'allait pas céder cet imposant terrain sans obtenir l'assurance qu'il serait entièrement développé d'une façon économiquement viable. En effet, de la valeur foncière d'un terrain découle, pour la Ville, son rendement en termes de taxes foncières, lequel conditionne les types de projets pouvant être profitables sur un terrain donné. Ainsi, la valeur foncière élevée d'un terrain limite l'ensemble des projets immobiliers financièrement viables²⁴.

Dans le cas de L'Étale, il fallait construire un immeuble rassemblant entre 50 et 60 logements. Cette taille, jugée trop importante, rebutait les membres fondateurs du projet de L'Étale qui désiraient réaliser un projet d'environ 20 logements (Entrevue 1). SOSACO a alors proposé que L'Étale soit associée à un autre projet en cours qui était de taille complémentaire et qui avait émergé dans l'entourage du Comité logement d'aide aux locataires de Sainte-Foy (Entrevue 1). Le terrain serait partagé entre les deux organismes qui réaliseraient leurs projets simultanément. Les négociations préalables à la cession du terrain par la Ville se sont conclues par cette solution novatrice.

Puis, à l'époque, on était encore dans la philosophie – là ça a beaucoup évolué – *small is beautiful*, ça fait qu'une coop de plus que 24, là ça commençait à être gros. Puis le terrain permettait d'en faire à peu près 50 – 60, ce qui fait que là nous on n'allait pas développer

²⁴ À Québec, il est coutume, pour du logement social dans le cadre du programme AccèsLogis, de développer un terrain sur toute sa surface, au maximum de la hauteur prescrite dans le règlement de zonage, évitant toute forme d'opération spéculative (Entrevue 10).

une moitié de terrain, il était déjà assez difficile. Donc, on avait L'Étale, qui voulait faire un projet puis on a formé un deuxième groupe [...] qui est Les Méritas, qui est à côté... (Entrevue 1).

4.3.1.1 Dépôt de la demande d'inscription du dossier

À partir du moment où un groupe de citoyens est formé, que celui-ci est soutenu par un GRT et qu'il a accès à un site, le dossier peut être déposé auprès de la Ville. Le dépôt d'une demande d'inscription admissible au programme AccèsLogis – c'est-à-dire qui contient les documents requis (SHQ, 2014) et qui présente des caractéristiques cadrant avec les critères du programme – conduit à l'étape de l'analyse préliminaire. Cette démarche amène l'organisme et le GRT à entrer en relation formelle avec la Ville de Québec, car la municipalité est, à titre de mandataire de la SHQ, responsable de l'administration du programme AccèsLogis pour les projets développés sur son territoire (Ville de Québec, 2014a : 3).

Depuis le 21 octobre 2002, en effet, la Ville de Québec a le mandat de veiller sur une partie de l'administration du programme AccèsLogis pour le compte de la SHQ (SHQ, 2002). La délocalisation des activités entourant le programme AccèsLogis s'est produite en vertu d'une entente formelle définissant très précisément les tâches et responsabilités de la Ville. Cette entente bilatérale entre la SHQ et la Ville de Québec constitue un ensemble de normes formelles réglant les relations entre ces organisations publiques.

Il y a un protocole d'entente qui nous lie avec la SHQ, depuis le mois de novembre 2002, qui est très spécifique quant aux tâches de chacun. Le mandat, en étant un de développement de nouveaux projets dans le cadre du programme AccèsLogis Québec [...] (Entrevue 10)

L'entente qui visait la désignation de la Ville de Québec à titre de ville mandataire, a mis en place plusieurs procédures standardisées. Ce contrat, ou dispositif de liaison, a défini la participation financière de la Ville et précisé les modalités d'administration du programme, la dotant en contrepartie de pouvoirs relatifs à la sélection des projets

(Entrevue 10)²⁵. Sans entrer dans les détails de l'entente, précisons qu'elle habilite la Ville à administrer le programme AccèsLogis sous l'autorité de la SHQ et selon les normes de financement du programme définies annuellement par le Conseil du trésor. Le mandat de la Ville débute à partir de l'inscription du dossier et se termine à la date d'ajustement des intérêts²⁶ et ce, en échange d'un montant forfaitaire par unité réalisée (Entrevue 10 ; SHQ, 2003c). Selon cette entente, la Ville de Québec devait également participer financièrement à la constitution du Fonds de développement du logement social, fonds que la Ville administre depuis de façon autonome (SHQ, 2002 ; Ville de Québec, 2001).

Nonobstant toutes les règles écrites de ce dispositif constitué de plusieurs mécanismes formels de coordination, la Ville bénéficiait de la latitude pour choisir elle-même les projets à réaliser et possédait l'autonomie administrative pour trancher dans les cas de « zones grises à l'application » (Entrevues 3 et 10). Conséquemment, les termes de cette entente formelle sont périodiquement revus et ajustés à la suite de rencontres entre des représentants des villes mandataires et la SHQ (Entrevues 3 et 10). D'autre part, dès le début de son mandat, la Ville a confié les tâches d'analyse et d'administration à son service de développement économique (SDE) qui a été doté d'une équipe de quelques personnes attitrées à ces tâches (Entrevue 10) par la Division de la gestion des programmes de la Ville de Québec. Cette méso-structure à la fois contraignante et habilitante, négociée entre la Ville de Québec, la SHQ et le Conseil du trésor, a eu des répercussions sur L'Étale et SOSACO par le biais de mécanismes de coordination que nous décrivons dans les prochaines sections.

²⁵ L'entente entre la SHQ et la Ville de Québec engage cette dernière à fournir aux projets sélectionnés la contribution du milieu minimale équivalant à 5 % de leurs coûts maximums admissibles (Entrevue 10) et de financer cette contribution à partir d'un fonds prévu à cet effet, le Fonds de développement du logement social (FLS). La Ville peut aussi augmenter sa contribution à un projet jusqu'à concurrence de 15 % des coûts maximums admissibles (Entrevues 1, 15) ou par d'autres moyens comme l'octroi d'un congé de taxes municipales pour une durée déterminée (SHQ, 2002 : 2) ou une aide financière par le Programme de revitalisation et d'intervention en habitation Rénovation Québec (PRQ) (R.R.V.Q. Chapitre P-10). En somme, les normes du programme AccèsLogis, et les lois mises en place pour les rencontrer, habilitent la Ville pour soutenir les projets sélectionnés.

²⁶ La date d'ajustement des intérêts constitue le moment qui marque, dans la mise en œuvre, la fin de l'étape de construction et le début de l'étape d'exploitation (Ville de Québec, 2014b).

À partir du moment qu'il le dépose, là nous il se commence un travail de grande collaboration, car lorsque nous sommes devenus ville mandataire en 2002, l'orientation de la direction, ça a été de dire qu'avec un minimum de personnel, on va nous aussi décentraliser et faire faire par le GRT. (Entrevue 10)

4.3.2 Étape de l'analyse préliminaire

À la suite du dépôt du dossier et de l'analyse de la demande par le SDE, ce dernier a formulé un avis favorable à l'admissibilité du projet de L'Étale, lui permettant de franchir l'étape d'analyse préliminaire. À ce point, les logements que l'organisme proposait de réaliser lui ont été réservés à partir du nombre annuellement alloué à la Ville par la SHQ (Entrevue 1). Ces unités demandées par L'Étale sont alors devenues des logements sociaux dont la Ville s'engageait à soutenir le développement sur son territoire et pour lesquels elle budgétait les dépenses à sa charge²⁷. De son côté, le projet de L'Étale se qualifiait pour la première tranche d'un prêt de démarrage dont le montant prévu était dicté annuellement par le Conseil du trésor du Québec (Entrevue 10 ; SHQ, 2003c). Ces fonds ont permis aux promoteurs du projet d'accomplir les démarches exigées : définir le projet architecturalement, obtenir la preuve de sa conformité avec le zonage en vigueur et fournir à L'Étale une constitution légale (SHQ, 2014 : 2).

4.3.2.1 Coordination d'une mobilisation requise

SOSACO, en prenant en charge le projet de L'Étale, devait tôt ou tard faire en sorte que l'organisme devienne une coopérative dûment constituée. En effet, le règlement du programme AccèsLogis imposait que les projets soient portés par un OBNL, un OMH ou une coopérative d'habitation. Le volet dédié aux coopératives de la *Loi sur les coopératives* (LC) précisait également qu'une coopérative ne pouvait être autrement formée que par un

²⁷ En vertu de son entente avec la SHQ, la Ville est responsable de tous les déboursés concernant le prêt de démarrage ou encore pour le prêt intérimaire. Cette responsabilité assure au mandataire de la SHQ un contrôle en aval sur les dépenses des projets en cours et occasionne des relations périodiques et formelles avec le GRT. En effet, une fois par mois ou lorsque besoin il y a, ce dernier fait parvenir au SDE les factures qui les reçoit et dans le cas où il s'agit d'une dépense admissible, autorise le prêteur agréé à procéder aux débours. (Entrevue 10)

groupe, puisqu'« au moins cinq fondateurs sont requis » (a. 7 LC et Entrevue 14). Cet impératif illustre bien comment un mécanisme de coordination au niveau de la méso-structure (normes d'un programme) peut se combiner à un mécanisme de la macro-structure (ici une loi) et influencer efficacement des acteurs qui agissent à l'échelle de la micro-structure.

Le règlement d'AccèsLogis et l'article 7 de la LC ne sont pas les seuls mécanismes qui ont coordonné les acteurs lors de cette étape. Dans le cas de L'Étale, des normes informelles, sous la forme de valeurs communes, ont influencé les comportements des parties prenantes du projet. En d'autres mots, les membres du Comité de gestion partageaient un idéal d'*empowerment* qui a contribué au développement de L'Étale, motivant la plupart des acteurs présents à inclure des citoyens, futurs membres et locataires, le plus tôt possible dans le processus de réalisation du projet (Entrevue 14) pour en faciliter « la prise en charge par les membres » (Entrevue 1). Ces règles tacites ont ainsi influé sur le comportement des acteurs dans le même sens que les contraintes réglementaires qui s'imposaient à eux, car ils étaient conscients que ces contraintes faisaient partie des conséquences de leur décision de former une coopérative.

Nous, notre idée, derrière ça c'était de parrainer le projet. C'était aussi, parce que c'était nouveau, de garder un œil là-dessus, de voir comment ça se développait. L'idée aussi, c'était de remettre ce projet-là aux personnes qui étaient là pour l'habiter... c'est une coop après tout ? Parce qu'on aurait pu choisir une autre structure qui aurait fait en sorte que ça aurait été notre bébé, qu'on aurait pu le garder, qu'on aurait pu décider et le gérer. Mais ce n'était pas ça l'objectif, c'était de remettre le projet dans une visée d'*empowerment* – appropriation du pouvoir d'agir – on avait beaucoup cette philosophie-là. Donc nous c'était : on le développe et on le redonne aux gens. (Entrevue 9)

C'est donc sous cette double contrainte que le directeur général de la FECHAQC, le responsable du développement de SOSACO et le coordonnateur de Clés en main ont organisé une rencontre d'information pour mobiliser un groupe de cinq à dix personnes avec lequel ils collaboreraient pour constituer L'Étale. Pragmatiques et prudents, malgré leurs idéaux (Entrevues 5, 9), les intervenants impliqués dans la constitution de L'Étale voulaient ainsi s'assurer que la suite du projet ne soit pas laissée au hasard. Pour ce faire, le coordonnateur du programme Clés en main a convaincu quelques personnes connues

directement ou indirectement²⁸ de son organisation de participer à la rencontre (Entrevues 1, 9). En ce sens, le coordonnateur a procédé à cette présélection dans le but que les membres fondateurs ne soient pas dysfonctionnels, mais en mesure de contribuer au projet (Entrevues 1, 9). À la suite de cette rencontre, cinq personnes, qui souhaitaient participer au projet tel qu'il avait été défini, ont formé le Conseil provisoire de la coopérative d'habitation en compagnie du coordonnateur de Clés en main. De ces citoyens, plusieurs étaient suivis par des intervenants d'organismes en santé mentale bien connus de Clés en main et de PECH (MDER, 2003).

Le cas de L'Étale montre qu'une variété de ressources et de règles interviennent dans la création d'un organisme, aménageant les relations entre les acteurs et les amenant à se coordonner.

4.3.2.2 Démarches d'implantation du projet

La conversion du parc vétuste en logements sociaux et communautaires a nécessité, préalablement à l'obtention du permis de construction, un amendement au règlement de zonage en vigueur. Un amendement était inévitable car le projet, tel que déterminé, ne disposait pas des marges de dégagement suffisantes, laissant deux options aux promoteurs : réduire la taille du projet ou acquérir une partie du lot adjacent qui appartenait à un autre organisme communautaire (voir Annexe 4b). En effet, sur le même îlot urbain se trouvait l'immeuble de la Maison des Entreprises de Cœur, un projet de coopérative de service dont la réalisation avait bénéficié de l'expertise en gestion de projet de SOSACO. Les rapports d'affaires positifs que le GRT avait entretenus avec l'organisme propriétaire du terrain limitrophe au projet ont accéléré la négociation d'une entente.

Des représentants du GRT, du Comité logement, de Clés en main ainsi que des deux coopératives se sont rencontrés pour planifier la présentation de leur projet au cours d'une séance publique d'information. Cette séance, qui visait à informer les citoyens et les élus

²⁸ Ces personnes étaient inscrites sur les listes d'organismes communautaires présents au Comité de gestion.

quant aux deux projets de logements prévus, a eu lieu lors d'un Conseil d'arrondissement. Insistant, lors de la présentation, sur les notions de solidarité et de mixité et faisant le moins d'allusions possible à la clientèle desservie (Entrevues 1, 9), les partenaires ont obtenu un accueil favorable au projet de la part des personnes présentes, ainsi que des membres du Conseil d'arrondissement.

Quand on a eu des consultations publiques sur la modification, on a le représentant de L'Étale puis de Les Méritas en avant. On avait eu à les rencontrer les deux groupes ensemble pour dire : « Voici le discours qu'on va tenir. » (Entrevue 6)

En ce qui concerne la conception architecturale du projet, le GRT, grâce à ses connaissances, a joué un rôle crucial dans la sélection de la firme d'architecte en opérant une pré-sélection de celles avec lesquelles il avait l'habitude de travailler, puis en organisant une rencontre entre ces dernières et le Conseil provisoire de L'Étale. Coordonnée par le GRT, cette rencontre a permis à L'Étale et Les Méritas de se concerter dans le choix d'un même architecte. Pour obtenir ce résultat, le GRT avait préalablement communiqué avec ses clients pour préciser cette condition (Entrevues 1, 3), en expliquant qu'elle éviterait d'importantes complications et faciliterait la communication entre les acteurs et la suite des opérations (Entrevue 1).

[...] on a convaincu les deux coops, les deux coops ont choisi le même architecte. Ça, ça allait bien parce que là, même harmonisation de types de bâtiments, de revêtements, mais les deux coops... on avait des rencontres avec les petits CA, les CA des deux groupes, mais des fois on avait des rencontres les deux ensembles, mais on travaillait les deux projets en même temps [...]. On avait un site, on avait deux besoins puis les mêmes architectes ont été nommés pour les deux, ça c'était une condition que nous on avait mise au départ, parce que si on en avait eu deux, ça aurait été l'enfer. (Entrevue 1)

Le GRT est ensuite intervenu dans les négociations menant à la signature du contrat entre l'organisme et l'architecte choisi. Ces pourparlers ont été l'occasion pour le GRT de communiquer à l'architecte les exigences du programme AccèsLogis quant à la production des documents essentiels pour l'étape suivante de l'engagement conditionnel : plans, esquisses et estimations (SHQ, 2014 : 2). Après la signature du contrat avec l'architecte, le GRT a communiqué avec le SDE pour l'informer de l'avancement des projets.

La coordination entre la recherche d'un terrain, la formation d'un groupe de citoyens, et le choix d'un architecte fait appel aux notions de prix, d'autorité et de confiance, et ce, dans le cadre d'un réseau interorganisationnel. Les parties prenantes de cette structure se sont coordonnées sous l'influence du soutien dispensé par le GRT et de l'autorité de la ville mandataire, dont les actions étaient balisées par le programme AccèsLogis et les ententes que ces deux organisations avaient conclues avec la SHQ.

4.3.3 Étape de l'engagement conditionnel

La lettre qui confirmait que le projet de L'Étale avait franchi l'étape de l'engagement conditionnel a été rendue le 15 janvier 2003 et était adressée au coordonnateur de Clés en main à titre de représentant au dossier de L'Étale (Ville de Québec, 2003a : 1). Ce dernier détail donne un aperçu de l'ampleur du soutien que la coopérative a reçu du milieu communautaire lors de la réalisation de sa première phase. De façon analogue, SOSACO avait prêté son adresse à la coopérative naissante (Entrevue 1 ; SOSACO, 2003), stratégie plutôt répandue chez les GRT pour faciliter et accélérer les communications (Entrevue 15). L'émission de l'engagement conditionnel constitue un moment à partir duquel le réseau interorganisationnel se structure de plus en plus formellement, c'est-à-dire, selon Alexander (1995), qu'il s'institutionnalise. L'institutionnalisation du réseau interorganisationnel s'explique par l'influence croissante du programme AccèsLogis, une méso-structure qui relève d'un autre type de méta-structure : le « cadre réglementaire » (Alexander, 1995 : 277) qui coordonne les acteurs par le biais de mécanismes formels comme la lettre d'engagement conditionnel.

D'abord, la lettre d'engagement conditionnel permet à l'organisme d'obtenir la deuxième et plus grande partie de son prêt de démarrage, apport qui lui fournit les moyens de financer les services professionnels requis pour franchir l'étape de l'engagement définitif. Ensuite, la Ville exprimait plusieurs exigences dans une annexe à cette lettre (Ville de Québec, 2003f), qui décortiquait les démarches à suivre et contenait des instructions précises relatives à celles-ci. Les tâches exigées avaient en commun de mener à

l'institutionnalisation du projet de L'Étale. Par exemple, le document rappelait le délai supplémentaire accordé à l'organisme pour fournir une copie de sa Charte de constitution et de son Règlement de régie interne. Également, le SDE proposait un échéancier de réalisation qui reprenait les principales étapes d'élaboration du projet (Ville de Québec, 2003c). Ce document devait être complété par le GRT en collaboration avec l'architecte, signé par la coopérative puis remis finalement au SDE de telle sorte qu'une date de réalisation était fixée pour chacune des étapes identifiées²⁹.

À la suite de la réception de la lettre d'engagement conditionnel, les coordonnateurs de Clés en main et de l'AGIR, qui siégeaient au CA provisoire de L'Étale, ont signé un Contrat de service avec SOSACO. Par ce contrat, les « parties s'engage[aie]nt à collaborer dans la réalisation de chacune des étapes [du projet] » (SOSACO, 2003 : 1). En effet, le règlement d'AccèsLogis imposait que l'organisme admissible mandate formellement le GRT de son choix (Entrevue 15 ; SHQ, 2003a). Il stipulait aussi que la relation entre le GRT et l'organisme devait être balisée par « une entente de service liant les partenaires » (SHQ, 2014 : 6). D'ailleurs, ce n'était qu'à partir de la signature du Contrat de service que le GRT pouvait recevoir le premier versement de ses honoraires, rendant ultimement ces démarches incontournables (SOSACO, 2003 ; Ville de Québec, 2003f).

Ce contrat engageait le GRT à diriger le projet, rôle de leadership³⁰ qu'il avait néanmoins assuré bien en amont, soit dès la fin de l'étape d'émergence. Cette continuité s'explique par l'entente de service dont les termes découlaient entièrement d'une entente bilatérale, en vigueur depuis 1998, entre la SHQ et l'AGRTQ. Cette entente bilatérale décrivait les termes minimaux du Contrat de service liant le GRT et son client en regard à

²⁹ Preuve de l'efficacité de l'émission de la lettre d'engagement conditionnel : les exigences précisées dans l'engagement conditionnel ont été fidèlement transcrites dans l'ordre du jour du CA de L'Étale du 3 février 2003 (L'Étale, 2003f).

³⁰ Un des intervenants interviewés explique ainsi le rôle central du GRT dans le cadre d'un projet financé par le programme AccèsLogis : « Si à un moment donné il y a des dérapages, c'est lui qui est responsable d'essayer de trouver des solutions et de corriger. [...] Parce que c'est le GRT qui va être le maître d'œuvre, au nom de la coop, qui peut dire à l'architecte qu'il se trompe et qu'il prend trop pour l'entrepreneur ou relever que les plans ont peut-être été mal conçus avec le ou les ingénieurs » (Entrevue 10).

l'offre de « l'ensemble des services définis dans le contrat de service type de la SHQ (convenu en 1998 entre la SHQ et l'AGRTQ). » (SHQ, 2011b : 6). L'entente précisait également les critères du Cadre de reconnaissance des GRT, qui exigeait de ces acteurs « de promouvoir, d'élaborer et de réaliser des projets d'habitation de type coopératif [...] dans une approche d'accompagnement de l'organisme propriétaire ». En résumé, pour qu'un GRT soit autorisé par la SHQ à accompagner un organisme dans le cadre du programme AccèsLogis et conserver ce privilège, il devait aussi respecter ce code antérieurement à la signature du Contrat de service avec son client (Entrevues 3, 10, 14, 15). Ainsi, à l'instar du SDE, le GRT se trouve simultanément habilité et contraint par le cadre du programme AccèsLogis et ses mécanismes formels de coordination.

4.3.3.1 Constitution légale de la coopérative³¹

Le 11 juin 2003, le Conseil provisoire de L'Étale a obtenu la confirmation de son enregistrement par la Direction des coopératives du ministère du Développement économique et régional (MDER)³² (MDER, 2003 : 2). Les membres du Conseil provisoire ont pourtant joué un rôle restreint dans cette étape en raison, d'une part, du soutien du GRT, de l'implication du coordonnateur de Clés en main (Entrevue 7) et du Comité de gestion et, d'autre part, de la LC. La combinaison de ces facteurs externes a influencé les attributs de L'Étale inscrits dans ses statuts de constitution ; la majorité ayant, en effet, été convenue avant la formation du Conseil provisoire.

En effet, pendant l'émergence du projet de L'Étale, ses parties prenantes, réunies autour de Clés en main, avaient planifié les détails de la mission et du mode de fonctionnement de l'organisme. Par exemple, des discussions préalables au Comité de gestion de Clés en main ont conduit à l'inclusion d'une clause dans les statuts de

³¹ Il peut sembler étrange qu'un organisme puisse contractualiser avec un autre avant même la constitution de ce dernier, mais il s'agit d'une pratique répandue et tout à fait légale. En effet, les articles 5 et 6 du chapitre II de la LC contiennent des dispositions qui encadrent expressément ce type de situation.

³² L'appellation actuelle de ce ministère est ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations (MEIE).

constitution de L'Étale, engageant formellement l'organisme à offrir la majorité de ses logements³³ à des personnes aux prises avec des enjeux de santé mentale. Le coordonnateur de l'AGIR avait convaincu les membres du Comité de gestion de la pertinence de cette mesure en leur rappelant le cas de la coopérative Perce-Neige, fondée dans les années 80 (Entrevue 5), et dotée d'une mission similaire à celle l'on voulait alors d'attribuer à L'Étale. Ce dernier racontait que la mission de Perce-Neige n'avait pas été inscrite dans sa charte de constitution de telle sorte que, de fil en aiguille, cette coopérative avait cessé de louer des logements à sa clientèle spécifique (Entrevue 5). Ainsi, par mesure de précaution, il a été prévu d'inclure une clause d'une telle spécificité dans les statuts de L'Étale.

Ce faisant, les intervenants qui ont conçu L'Étale se sont temporairement saisi des statuts de la coopérative pour s'en servir comme un mécanisme de coordination, assurant la pérennité de la mission de l'organisme. De façon analogue, ces acteurs ont trouvé judicieux de fonder L'Étale sous la forme d'une coopérative de solidarité (Entrevues 1, 11) – formule novatrice qui aurait été impossible avant les changements « habilitants » apportés à la LC en 1997³⁴. En effet, lors des négociations qui ont porté sur l'incorporation de L'Étale, les parties prenantes trouvaient risqué de confier une mission aussi ambitieuse à une coopérative traditionnelle (Entrevue 1). Selon ces motifs, l'OBNL, avec son CA généralement composé aux deux tiers de membres venant de l'extérieur, représentait un mode de tenure plus naturel, un mode qui ne convenait toutefois nullement à la FECHAQC. C'est en ce sens que la « coopérative de solidarité » offrait une alternative permettant de profiter du « meilleur des deux mondes » (Entrevue 5) ; elle garantissait un soutien à l'organisme par des membres ayant une expertise en santé mentale au CA tout en permettant une gestion participative accrue.

Lors de la constitution officielle de L'Étale, cette formule comportait par contre une condition très contraignante : la LC exigeait que le CA d'une coopérative de solidarité soit

³³ Le seuil de cette majorité a été fixé à 50 % + 1 de l'ensemble des logements de la coopérative.

³⁴ Sans ce changement dans la Loi, L'Étale n'aurait probablement pas été une coopérative, mais un OBNL (Entrevue 1).

composé par des représentants des trois catégories de membres : *utilisateur*, *soutien* et *travailleur*. Par conséquent, pour que L'Étale devienne une coopérative, il fallait qu'au moins une personne siège à son CA en tant que membre travailleur, c'est-à-dire à titre d'employé de la coopérative. Toutefois, ses fondateurs savaient que la coopérative, qui n'en avait pas besoin, n'en avait pas plus les moyens. Ce problème a donc été discuté et résolu au Comité de gestion où les intervenants ont convenu que PECH, fiduciaire de Clés en main, autoriserait Clés en main à louer gratuitement son coordonnateur à la coopérative L'Étale, de sorte qu'il y ait un membre travailleur présent à son CA (Entrevues 1 et 8). Une lettre d'appui transmise au SDE a permis de formaliser l'engagement de PECH et de Clés en main.

Pour achever la construction légale de L'Étale, son Conseil provisoire a tenu une assemblée générale d'organisation le 7 octobre 2003 (L'Étale, 2003b), lors de laquelle l'Assemblée des membres a élu un CA et adopté la charte ainsi que les règlements généraux de l'organisme. La discussion qui a porté sur l'adoption des règlements généraux et des règlements de régie interne de L'Étale a été l'occasion de préciser certains aspects du fonctionnement de l'organisme qui ne pouvaient en aucun cas être contraires aux dispositions de la LC. Puisqu'une coopérative de solidarité en habitation constituait une forme d'organisme inédite en économie sociale, le GRT avait fait appel à l'expertise de la FECHAQC qui a rédigé un projet de règlements sujet à l'approbation de L'Étale (L'Étale, 2003b). Ce projet de règlements, présenté par le GRT et adopté par l'Assemblée, rappelait la mission de l'organisme et prévoyait la procédure d'élection des administrateurs de la coopérative selon un CA composé de quatre membres utilisateurs, deux membres de soutien et d'un membre travailleur³⁵. Enfin, cette rencontre, présidée par le coordonnateur du développement, a aussi servi à la présentation de l'échéancier de développement de la

³⁵ La FECHAQC a rédigé ces règlements en collaboration avec Clés en main de façon à mettre de l'avant des mécanismes qui permettaient une représentation égalitaire de chacune des deux clientèles au CA de la coopérative. Ainsi, un article des règlements précisait que la moitié des membres utilisateurs devait faire partie de la clientèle ayant des problèmes de santé mentale.

coopérative et à la mise en place du Comité de chantier (L'Étale, 2003a, 2003b), répondant ainsi aux exigences du programme rappelées dans la lettre d'engagement conditionnel.

4.3.3.2 Négociations finales

Le SDE, jugeant le projet suffisamment avancé, a autorisé L'Étale à procéder à un appel d'offres pour la construction de l'immeuble.

C'est un exemple pour montrer que ton projet, plus tu l'avances, plus le GRT doit déposer des analyses de professionnels [...] Au bout de la ligne, lorsqu'ils peuvent enfin aller en appel d'offres, on espère [...] qu'effectivement le plus bas soumissionnaire va nous donner un contrat intéressant. (Entrevue 10)

Un problème est apparu lorsque le SDE et le GRT ont constaté que toutes les soumissions déposées dépassaient démesurément les estimations produites par l'architecte. Cette découverte a forcé une redéfinition de certains éléments du projet original (Entrevue 1), mettant en péril la présence, au sous-sol de l'immeuble, d'une salle communautaire (Entrevues 1, 6, 10). Ces négociations, qui visaient à rentabiliser le projet, ont mis à contribution le coordonnateur du développement de SOSACO, pour L'Étale, et, pour le SDE, l'analyste financier chargé d'administrer le programme AccèsLogis. Ces discussions se sont soldées par la diminution des honoraires octroyés au GRT et par la conservation de la salle communautaire, dont une réduction de taille a permis d'augmenter la surface locative du bâtiment (Entrevue 1 ; Ville de Québec, 2004c). La résolution de ces difficultés par des compromis montre comment le programme AccèsLogis, tel qu'administré par le SDE de la Ville de Québec, a pu s'avérer flexible tout en respectant rigoureusement les paramètres financiers. Le mécanisme de contrôle des dépenses agit par le biais de règles formelles (les normes du programme dictées, entre autres, par le Conseil du trésor), mais dont l'influence est modalisée par les ressources dont disposent les parties prenantes des négociations (influence, connaissances, ressources financières).

4.4 Mise en œuvre

La solution négociée par le GRT et le SDE a fait franchir l'étape de l'engagement définitif au projet, de sorte que sa mise en œuvre a alors pu débuter. L'étape de construction d'une coopérative d'habitation se décompose en trois parties : préparation, construction et fermeture du chantier.

Un avis favorable au nouveau règlement de zonage, rendu le 19 janvier 2004 lors d'une rencontre du conseil exécutif de la Ville (Ville de Québec, 2004a), autorisait la réalisation du projet de L'Étale. Ce même jour, la lettre d'engagement définitif a été émise par le SDE et, dès le lendemain, le CA de L'Étale s'est réuni, prévenu par son GRT de l'émission imminente de cette lettre (L'Étale, 2004a)³⁶. Au cours de cette rencontre animée par le coordonnateur du développement de SOSACO, celui-ci a annoncé son retrait du projet pendant qu'un chargé de projet, spécialisé dans les opérations de mise en œuvre, prenait le relais. Le CA a également planifié la suite des démarches rendues possibles par l'engagement définitif : signature du contrat avec l'entrepreneur général sélectionné lors de l'appel d'offres public ; signature avec la Maison des Entreprises de Cœur de l'acte de vente de la parcelle de terrain nécessaire au respect des marges de recul demandées par la Commission d'urbanisme³⁷ ; cession du terrain par la Ville de Québec et signature de la Convention d'exploitation. Par cette signature³⁸, L'Étale s'engageait formellement envers la SHQ, avant la construction de l'immeuble, à l'exploiter selon les termes définis par le

³⁶ La proximité temporelle entre ces événements n'est pas une coïncidence, mais un indice de la forte cohésion entre les parties prenantes.

³⁷ Cette transaction avait été négociée en amont par le GRT, voir section 4.3.1. De plus, le résultat des transactions est illustré à l'Annexe 4c.

³⁸ Lors de l'adoption du projet, la signature de la Convention d'exploitation participe, par l'entremise du GRT, à un partage d'information et la reddition de comptes entre la ville mandataire et la SHQ. En effet, ce document d'abord signé par les représentants de la coopérative (SHQ, 2004a : 20) a été transmis à la Ville par le chargé de projet (SOSACO, 2004) pour finalement être retransmis à un chargé de projet de la SHQ afin qu'il soit signé et approuvé (Ville de Québec, 2004d). De cette façon, un même objet, le document d'entente signé par l'organisme, remplit, à l'intérieur du cadre réglementaire, les fonctions de plusieurs mécanismes de coordination différents (dispositif de liaison et instrument de gestion de programme).

programme AccèsLogis. Dès le printemps 2004, le chantier de la phase I de la coopérative L'Étale était prêt à commencer.

La présence de pyrite dans le sol (Entrevues 1, 6, 9, 15) a cependant retardé les opérations de construction d'une semaine. Bien que ce problème avait été relevé un an avant le début de la construction (L'Étale, 2003b), grâce aux expertises de caractérisation du sol faites lors de l'élaboration, il a néanmoins pris de court l'entrepreneur général, l'architecte, le GRT et le SDE. Ce dernier a tenté de dénouer l'impasse en faisant appel à l'expertise d'un ingénieur de la SHQ dans le but de trouver une technique de construction appropriée (Entrevue 10). Hormis ce court épisode, la construction s'est déroulée promptement, si bien que les premiers logements ont été occupés par les locataires à partir du milieu de l'été³⁹.

Donc ça s'est développé rondement. Il y avait L'Étale et il y avait aussi la coopérative Méritas. Ça s'est fait en harmonie, les gens... ça s'est bien fait. Et les gens de Méritas savaient qui était pour habiter dans L'Étale. Je peux te parler de l'architecte. [...] Ça s'est super bien passé avec cet homme-là. Après ça [...] on tombe avec [l'entrepreneur général] qui était très compétent dans ce qu'il faisait. (Entrevue 9)

La fluidité des opérations de planification et de réalisation du chantier résulte d'une combinaison de mécanismes de coordination mis en place en amont de l'étape de construction, plus précisément pendant les processus de modification du règlement de zonage et d'approbation budgétaire. Cet ensemble de mécanismes de coordination s'est formé par la planification commune et les échanges répétés (formels et informels) entre le GRT, le SDE, la coopérative, l'architecte, les ingénieurs et l'entrepreneur général (Entrevue 1). Ces acteurs se sont ensuite servis de cette structure pour coordonner leurs actions quotidiennes dans le contexte du chantier. Ainsi, parlant du rôle des opérations de planification en amont d'un projet AccèsLogis, un élu municipal s'exprime ainsi : « [...] je l'ai vu en construction, mais je n'étais pas du tout, du tout, dans tout le processus. Une fois que la pelle est dans le trou, c'est réglé, tout est réglé. (Entrevue 4) » La grande proximité

³⁹ Les opérations de location seront traitées dans le sixième chapitre consacré à l'étape de gestion-exploitation de la coopérative.

entre les organisations impliquées et leur haut degré de concertation⁴⁰ lors de la construction ont été rendus possibles par la formation d'un groupe temporaire de coordination. En effet, afin de relever les défis de CIO de l'étape de la construction⁴¹, les parties prenantes se sont donné une structure « transitoire » visant à « adresser des problèmes *ad hoc* » sans développer « d'autonomie ou d'identité organisationnelle » ; caractéristiques qui définissent un groupe interorganisationnel (Alexander, 1995 : 286).

La construction, première partie de la mise en œuvre du projet, se termine avec la date d'ajustement des intérêts. Cette date, fixée par l'émission d'un certificat d'achèvement par l'architecte (SHQ, 2014), marque la dissolution du groupe interorganisationnel et coïncide avec le retrait de la Ville en tant que mandataire du programme AccèsLogis. Il s'agit également de la date à partir de laquelle le remboursement de l'emprunt hypothécaire tombe sous la responsabilité de l'organisme (Ville de Québec, 2005). La transition entre la construction et la gestion du projet – thème qui sera développé au chapitre 6 – est assurée par le GRT et par un agent de gestion de la SHQ assigné au projet par le chef de service de la division de l'habitation communautaire (SHQ, 2004b).

4.5 Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons décrit les étapes de développement de la phase I de la coopérative L'Étale et les mécanismes par lesquels les parties prenantes du projet ont imaginé des solutions et négocié des compromis pour surmonter les difficultés rencontrées.

⁴⁰ Une des personnes interviewées sur le thème de la concertation à l'étape de construction explique : « [...] pour faire les suivis... vérifier... ça peut arriver une semaine sans parler, mais c'est plutôt rare. Souvent les suivis... tu sais, même si ça va, il y a toujours une directive. Nous autres, tout le long du chantier, quand il y a une directive qui est émise par ton architecte, il faut que la SHQ le voie, les techniciens nous reviennent avec ça. C'est toujours, c'est constant ; ce sont des partenaires vraiment incontournables. (Entrevue 15) »

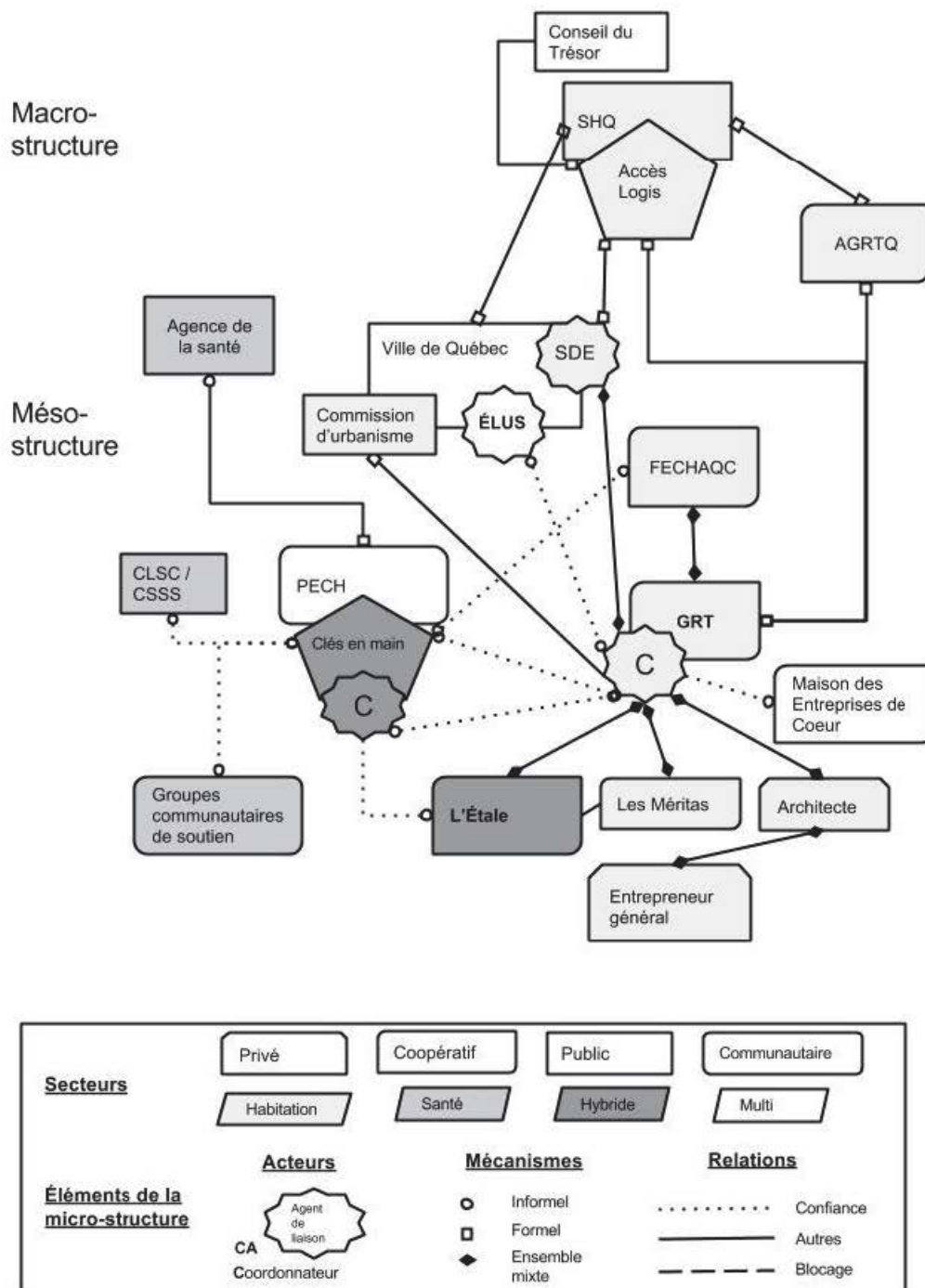
⁴¹ La communication des directives de chantier constitue un exemple des défis de CIO observés lors de la construction : les directives de chantier se produisent à la suite d'une modification aux plans et devis et nécessitent la liaison de l'entrepreneur général en construction avec l'organisme propriétaire, et conséquemment, dans le cadre du programme AccèsLogis, l'action du GRT pour relayer l'information à l'architecte et au SDE qui en rend compte à la SHQ (Entrevue 15).

Notre analyse montre que le développement du projet de L'Étale s'est accompli dans une méta-structure de CIO qui correspond à ce qu'Alexander (1995) appelle un « réseau interorganisationnel » et dont nous avons illustré les composantes dans le schéma 4.1, présenté à la page suivante. Ce réseau s'est structuré au fil du développement du projet d'habitation sociale et communautaire.

En premier lieu, les acteurs qui avaient participé à l'étape d'émergence se sont réunis par le biais d'une table de concertation intersectorielle naissante et ont formé une méso-structure souple : un réseau informel. La coopérative L'Étale a été imaginée par des acteurs de ce réseau qui entretenaient des liens de confiance et se coordonnaient par des mécanismes informels, et ce malgré l'acquisition de nouvelles ressources et l'embauche d'un coordonnateur. Ces liens de confiance, coordonnés par des mécanismes informels – modélisés dans notre schéma par des traits pointillés terminés de cercles vides – ont été instaurés presque entièrement⁴² au moment de l'émergence du projet de L'Étale.

⁴² À l'exception des liens entretenus par le coordonnateur de SOSACO avec celui de Clés en main et avec les élus municipaux.

Schéma 4.1 – Structure de CIO de la phase I de L'Étale (1998 - 2004)



Source : Auteur

Le réseau interorganisationnel, d'abord principalement informel, s'est ensuite transformé sous l'influence du GRT qui a dirigé l'élaboration du projet de L'Étale en fonction du programme AccèsLogis, tel qu'administré par le SDE de la Ville de Québec, mandataire de la SHQ. Pendant cette deuxième étape, les acteurs se sont coordonnés à l'aide de mécanismes principalement formels⁴³ caractéristiques d'un cadre réglementaire : ententes, contrats, échange de personnel, activités de planification commune, échéanciers, procédures d'opération standardisées, allocation de ressources et formules de financement.

En dépit de la tendance de la structure à s'institutionnaliser au cours de l'élaboration, les parties prenantes dans l'étape de construction (GRT, SDE, L'Étale, firme d'architecture, entrepreneur général) se sont organisées en un groupe interorganisationnel. Cette micro-structure temporaire et, somme toute peu formelle, au centre de laquelle se trouvait le GRT, s'est avérée adaptée à cette étape qui exigeait des interactions courantes et brèves par lesquelles les intervenants ont partagé des informations et ont pris des décisions rapides.

Concernant le cheminement du projet, nous avons montré que le développement de la phase I de L'Étale a été possible par la collaboration de plusieurs acteurs municipaux (politiques et administratifs) et à l'ingéniosité d'un GRT qui a su accompagner et guider les promoteurs de façon à ajuster, selon un minimum d'itérations, leurs idées novatrices à un cadre normatif qui n'avait pas été exactement conçu pour les contenir. La capacité des parties prenantes à faire cheminer un projet dépend des ressources dont elles disposent et de leur capacité d'apprentissage. C'est dire que leurs actions passent par les connaissances de la structure dans laquelle ces acteurs s'inscrivent. Par exemple, les agents de liaison du GRT et du SDE sont habilités à exercer des rôles centraux, tant en vertu du cadre réglementaire qui balise leurs pratiques et leurs ressources financières que par leurs connaissances et leur expérience. Ainsi, ce double défi en matière de connaissances et de

43 Ces mécanismes formels sont illustrés dans notre schéma à l'aide de carrés vides. En effet, les liens qui se terminent par des carrés tracent et forment, ensemble, les contours de la partie du réseau interorganisationnel qui se trouve sous l'influence du cadre réglementaire d'AccèsLogis ou, en d'autres mots : la méso-structure que constitue le programme de la SHQ.

compétences devient, du point de vue organisationnel, un impératif en matière de rétention du personnel (Entrevues 10, 15), ce genre d'expertise ne pouvant s'acquérir qu'avec le temps et les expériences répétées.

Nonobstant le programme AccèsLogis et le cadre réglementaire qu'il sous-tend, les ressources et les règles qui structurent le réseau interorganisationnel relèvent de l'autorité étatique, de la dynamique des prix et des liens de confiance entre les acteurs. Par exemple, concernant l'acquisition d'un terrain, autant les règles du programme AccèsLogis que les caractéristiques du marché immobilier local ont forcé le GRT à miser sur un réseau informel basé sur des liens de confiance. Cette mixité de mécanismes de coordination est le propre d'un réseau interorganisationnel. Le réseau interorganisationnel est une méta-structure de CIO rendue dynamique par les acteurs compétents qui apprennent à la reproduire et la transformer.

Ce réseau interorganisationnel est connu par les agents de liaison qui, dans le cadre de leurs activités quotidiennes, sont appelés à développer des connaissances spécialisées les habilitant, notamment, à comprendre les règlements du programme et les interdépendances qui en découlent. Ces relations, dont plusieurs sont de nature interpersonnelle, servent de base pour les nombreux mécanismes de coordination informels, notamment des rencontres, des conversations téléphoniques ou des échanges de courriels. De l'ordre de la confiance, ces mécanismes informels ont structuré l'ensemble du réseau interorganisationnel, parvenant à adoucir et renforcer d'autres mécanismes formels.

Au cours du chapitre suivant, nous voyons comment s'articule une structure de CIO comparable lorsque d'importantes difficultés surviennent et mettent en péril la réussite d'un projet AccèsLogis.

CHAPITRE 5 - DÉVELOPPEMENT DE LA PHASE II DE L'ÉTALE

5.1 Introduction

L'émergence de la deuxième phase de la coopérative L'Étale a eu lieu dès les mois suivant les derniers faits rapportés au chapitre précédent. Dans le présent chapitre, nous expliquons d'abord que cette seconde étape d'émergence s'est déroulée, d'une part, beaucoup plus rapidement que la première et, d'autre part, par le biais d'une structure de CIO plus formelle. Nous montrons ensuite comment les organisations impliquées se sont coordonnées pour élaborer et construire la phase II de L'Étale, en portant une attention particulière aux nombreuses difficultés rencontrées ainsi qu'aux négociations qui ont eu lieu pour les surmonter. L'analyse des contraintes auxquelles le projet de L'Étale a été soumis dévoile des difficultés qui peuvent provenir des normes du programme AccèsLogis, de l'environnement urbain et des RIO elles-mêmes. Nous exposons alors pourquoi, malgré une planification rigoureuse et une structure de CIO similaire, la construction de la deuxième phase de L'Étale s'est déroulée avec moins de facilité que celle de la première phase.

De façon générale, nous attestons que la structure de CIO de la phase II a évolué de manière similaire, et à l'aide de mécanismes comparables à celle de la phase I. Nous analysons les mécanismes de coordination financiers dans le cadre d'AccèsLogis⁴⁴, thème peu abordé au précédent chapitre. Nous expliquons ainsi comment ces mécanismes financiers, à l'instar des mécanismes formels préalablement décrits, influencent notamment la forme des projets proposés, influent sur les comportements des acteurs et constituent d'ailleurs un cadre connu, à la fois contraignant et habilitant, à l'intérieur duquel les acteurs négocient, font des compromis et trouvent des solutions.

⁴⁴ Dans le cadre du programme AccèsLogis, chaque étape à franchir, que ce soit l'analyse préliminaire, l'engagement conditionnel ou l'engagement définitif, s'accompagne du dépôt d'un formulaire de demande d'aide financière dont le contenu, de plus en plus détaillé, permet des analyses de rentabilité de plus en plus réalistes.

5.2 Émergence

Contrairement à l'émergence de la première phase de L'Étale, qui avait duré cinq ans, ses étapes d'élaboration et de construction se sont enchaînées prestement. Ainsi, à l'automne 2004, alors que les membres de L'Étale commençaient à occuper leurs logements, le GRT a proposé de lancer une deuxième phase, proposition qui a été acceptée à l'unanimité (L'Étale, 2004c). Selon notre analyse, cette décision a relevé d'une structure de CIO complexe. En l'absence d'une règle formelle et contraignante, une combinaison de mécanismes a été essentielle afin d'assurer l'émergence d'une seconde phase.

5.2.1 Structure de coordination

D'abord, l'idée de développer L'Étale au-delà d'une seule phase avait été suggérée dès le recrutement des premiers membres de la phase I (L'Étale, 2004c). Au moment de l'émergence de la phase II, alors que la construction de la phase I venait de se terminer⁴⁵, SOSACO, en vertu du Contrat de service, soutenait le développement organisationnel de la coopérative en fournissant des formations à ses membres ainsi qu'à ses administrateurs (Entrevues 1, 8 ; L'Étale, 2004b). Ces formations constituaient un contexte favorable à de fréquentes rencontres entre les membres de la coopérative et les organismes de soutien. Ces rencontres, plus ou moins formelles, ont pérennisé les règles tacites voulant que la coopérative poursuive son développement (Entrevue 9).

Parce que c'est une mission, il faut rappeler aux gens la mission. Si la mission c'est d'être une coop à développement, si on offre à des gens, partout sur le territoire, la même opportunité que ce que L'Étale a fait dans la phase I [...], bien ce n'est pas juste d'en parler une fois par année, là. Il faut que tu en parles, que le gestionnaire qui est là, ou les membres du CA avec le GRT se disent : « Regardez, il y a une prochaine assemblée générale, est-ce qu'on en reparle ? » [...] c'est sûr que nous, avec [le coordonnateur de Clés en main], on en parlait souvent : « Vous savez, vous avez eu accès à des logements dans la phase I, il y a d'autre monde comme vous autres qui aimerait ça vivre ça... faudrait... et c'est long travailler ça, vous savez, ça a pris quatre ans, trois ans... » (Entrevue 1)

⁴⁵ Il s'agit d'un moment de transition à propos duquel nous reviendrons dans le chapitre suivant consacré aux opérations de gestion de la coopérative.

Le statut de coopérative de solidarité de L'Étale a contribué à son ouverture vis-à-vis du coordonnateur de Clés en main et plus généralement de son réseau interorganisationnel. En effet, le coordonnateur de Clés en main, en tant que membre travailleur de la coopérative de solidarité, siégeait au CA de L'Étale, aux côtés de deux membres de soutien qui provenaient d'organismes communautaires spécialisés en santé mentale (PECH et Le Verger). Ainsi, au moment de lancer la seconde phase, ces acteurs détenaient une influence certaine auprès des membres de la coopérative.

Enfin, les relations entre L'Étale et son milieu étaient alors perçues comme un facteur de réussite, car ses partenaires avaient participé aux négociations menant à la conception de son projet, travaillé intensément à sa réalisation et lui offraient alors du soutien organisationnel. Ce partage de ressource avait créé un puissant lien de confiance entre L'Étale et ses principaux partenaires qu'étaient Clés en main et SOSACO⁴⁶ (Entrevue 9). Pour déclencher le développement de la seconde phase, ces acteurs sont intervenus efficacement lors de la première assemblée générale extraordinaire, tenue le 21 septembre 2004.

Cette réunion formelle avait été planifiée par le CA de L'Étale (L'Étale, 2004b) qui demandait à l'Assemblée générale de confier, par une résolution, le mandat de développer une seconde phase au GRT. Lors de cette assemblée, le coordonnateur du développement de SOSACO qui s'était engagé, dans les premières négociations, et qui avait coordonné toutes les opérations menant à l'émergence et l'élaboration de la première phase, a présenté directement l'idée. Cette proposition, appuyée par le CA en place, n'a subi aucune forme de résistance de l'Assemblée, car elle se trouvait en continuité et en conformité avec les valeurs partagées au sein de la coopérative. L'absence de l'inscription d'une question ou de la prise d'un vote sur la proposition (L'Étale, 2004c), au procès-verbal de l'assemblée générale extraordinaire, témoigne de la grande confiance qui existait à l'époque entre la coopérative et ses partenaires. D'ailleurs, l'argument du GRT et de Clés en main ne reposait

⁴⁶ Nous avons montré, au chapitre précédent, que les services d'accompagnement du GRT avaient été essentiels à la coordination de l'élaboration et de la réalisation du projet de L'Étale.

pas que sur la confiance, mais sous-entendait aussi un échange de ressources mutuellement avantageux.

L'offre du GRT à l'organisme en développement s'inscrivait à l'intérieur d'une stratégie de coordination coopérative basée sur l'échange de ressources. Dans ce cadre, L'Étale devait donner son accord. Le GRT, en échange, s'assurerait de la livraison d'un nouvel immeuble à la coopérative, consolidant ses assises immobilières. Ce mandat de l'Assemblée générale s'inscrit, en effet, dans la relation entre L'Étale et SOSACO, mise en place dès l'élaboration de la phase I. En ce sens, le GRT a consolidé son influence, basée sur la confiance, par une stratégie de communication. Cette stratégie, qui s'articulait autour d'une idée partagée collectivement, mise en place en amont, et d'une offre de partage de ressources, lui a assuré l'obtention d'un mandat de l'Assemblée générale pour réaliser une deuxième phase.

Mais là, comme on arrivait avec la phase II et qu'on ne leur demandait pas à eux de remettre beaucoup d'effort, dans le sens où on leur avait trouvé un site, c'était de trouver des nouvelles gens à venir, mais pour eux autres, ça se limitait, L'Étale II, à arriver puis dire : « Il y a un CA, mettez-nous un point à l'ordre du jour, phase II. » On les tenait au courant des avancements, on les consultait sur les plans, mais je veux dire qu'ils n'avaient pas à tout faire la même démarche de mise sur pied d'un organisme comme La Baraque pendant qu'eux faisaient la phase II. (Entrevue 1)

5.3 Élaboration et adoption

A priori, l'élaboration de la phase II aurait aussi dû occasionner un nombre réduit de démarches et de difficultés puisque l'organisme était déjà développé. Par contre, notre analyse de cette étape montre que le projet a rencontré un grand nombre d'obstacles qui ont complexifié le parcours administratif du projet et compliqué le travail du GRT. Ces défis inusités ont affecté les structures de CIO, leur évolution ainsi que les mécanismes sous-jacents utilisés.

5.3.1 Négociation de l'accès à un terrain

Avant que L'Étale et SOSACO ne s'entendent formellement sur le mandat de développement qui lui serait accordé, ces deux organisations convoitaient déjà un terrain adjacent à celui où avait été construite la première phase (Entrevue 8)⁴⁷. Cette parcelle appartenait à la Maison des Entreprises de Cœur, une entreprise d'économie sociale développée par SOSACO, qui entretenait de fréquentes relations avec L'Étale. Ces relations, qui avaient débuté par la vente d'une parcelle de terrain pour la phase I, ont été suivies de locations régulières de locaux et des négociations entourant la signature d'une servitude (L'Étale, 2005c).

[...] l'assemblée générale annuelle [de L'Étale] se passe toujours à la Maison des Entreprises de Cœur qui... [...] nous SOSACO on a développé un projet, c'est une autre coop, mais une coop d'organismes. C'est la Maison des Entreprises de Cœur, c'est tous des organismes communautaires qui sont là-dedans, le Comité logement, La Barate qui font des cuisines collectives. (Entrevue 1)

Dans le cadre des négociations entourant l'offre d'achat, la Maison des Entreprises de Cœur, qui avait besoin de liquidités pour financer la seconde phase de ses rénovations, se montrait intéressée de vendre à L'Étale une partie de son stationnement à la condition que le rez-de-chaussée de l'immeuble résultant serve à la location d'espaces commerciaux à sa clientèle (Entrevue 1). En ce sens, SOSACO, après avoir consulté L'Étale, avait produit une étude de faisabilité pour la réalisation d'une garderie (L'Étale, 2005a). Parallèlement, L'Étale tentait d'approcher la Maison des Entreprises de Cœur en mandant un membre de son CA d'assister et de participer à son assemblée générale annuelle (L'Étale, 2005a). Malgré ces démarches qui se sont étendues sur une année, la Maison des Entreprises de Cœur a refusé l'offre d'achat de L'Étale (L'Étale, 2004c). Ce refus s'explique par l'apparition de différends internes sur des questions relatives à l'espace de stationnement et au maintien de la propriété du site (Entrevue 1).

⁴⁷ Voir Annexe 5a.

Devant cette impasse, L'Étale a poursuivi ses recherches à l'intérieur d'un périmètre de quelques kilomètres autour de l'emplacement de la phase I jusqu'à la fin de l'année 2005 (L'Étale, 2005e). Ce n'est qu'au printemps 2006 (L'Étale, 2006a) que la coopérative de solidarité, toujours motivée à réaliser une phase II malgré ses recherches infructueuses, a accepté de faire des concessions additionnelles en matière de localisation, autorisant SOSACO à ratisser l'ensemble du territoire de la Ville de Québec (Entrevue 10). C'est alors que le GRT lui a proposé un terrain situé dans le quartier Saint-Sauveur où se trouvait une église fermée depuis 1992 (Entrevue14)⁴⁸. Cette solution introduisait L'Étale au sein de négociations qui avaient cours depuis trois ans entre la coopérative La Baraque, SOSACO et le diocèse de Québec, propriétaire de l'église Notre-Dame-de-Grâce.

[Le diocèse] disait : « Regardez, nous on ne vendra pas que le petit terrain, si on vend, [...] on vend tout, êtes-vous intéressés ? » [...] Il fallait trouver un partenaire pour faire le projet. Mais ceux qui travaillaient sur le site, ce n'était pas L'Étale, c'était La Baraque. C'est La Baraque qui m'ont... c'est les gens du CA de La Baraque qui m'avaient accompagné pour rencontrer le diocèse, la négociation sur l'offre d'achat, tu comprends ? (Entrevue 1)

L'Étale, d'abord hésitante, a accepté la proposition de jumelage du coordonnateur du développement de SOSACO, lors d'une rencontre tenue le 6 juillet 2006 (Entrevues 1, 8 ; L'Étale, 2006b).

On a donc cherché à mixer un autre projet, évidemment L'Étale, on cherchait des terrains et en trouvait pas. On leur avait demandé si L'Étale était intéressée d'atterrir sur ce site-là, vu qu'il y avait quand même une bonne clientèle jointe par Clés en main qui habitait les quartiers centraux. (Entrevue 1)

5.3.2 Démarches de planification

Le GRT, dans le cadre de son rôle d'accompagnement auprès de La Baraque et de L'Étale, a d'abord organisé une rencontre commune pour coordonner le choix de la firme d'architecte (L'Étale, 2006b). Lors de cette rencontre, La Baraque s'est présentée comme un groupe plus idéaliste, doté de mécanismes de prise de décision en assemblées générales, souhaitant récupérer des matériaux en provenance de l'église et intégrer plusieurs autres

⁴⁸ Voir Annexe 5b.

éléments de développement durable à son futur immeuble. L'Étale, gérée par un CA responsable des opérations de développement et priorisant sa mission d'offrir des logements abordables de qualité à une clientèle souffrant de problèmes de santé mentale, s'est montrée, quant à elle, plus pragmatique (L'Étale, 2006c). Le GRT, qui présentait des difficultés advenant que ses deux clients choisissent deux architectes différents, a profité de la rencontre pour les mettre en garde des conséquences négatives qui pouvaient résulter d'un tel choix.

Mais ça serait le fun que vous preniez le même architecte que l'autre coop, parce que ça va pas être évident là, deux architectes sur le même site... parce qu'au niveau de la Ville, il faut que tu déposes un plan d'ensemble, qu'il soit analysé, il y a des niveaux de terrain. Ça va être plus simple. (Entrevue 1)

Les tentatives de persuasion du GRT n'ont pas porté ses fruits : L'Étale a opté pour l'architecte de sa première phase avec qui elle avait eu une expérience très positive et qui était d'ailleurs familier avec le programme AccèsLogis (Entrevue 1, 9, 10). De son côté, La Baraque travaillait déjà à la conception de son projet depuis trois ans avec un architecte différent, et tenait aussi à le conserver (Entrevue 1). Ce résultat n'a pas plu au SDE qui tentait aussi d'inciter SOSACO et les organismes à se concerter pour la sélection d'un seul et même architecte (Entrevue 10). D'ailleurs, les critiques de la Ville envers le GRT provenaient de sa perception négative du morcellement d'un terrain aussi exigu pour le développement de deux coopératives :

L'autre aspect qu'on [le SDE] avait critiqué le GRT à l'époque de la phase 2 : on démolissait une église et on permettait la construction de deux coops, 24 unités pour L'Étale et 25 pour l'autre coop [...] La Baraque. Nous on avait dit : « C'est hasardeux de faire une mitoyenneté, tricotée serrée, dans un quadrilatère, vous devriez ne favoriser que L'Étale ou La Baraque... » (Entrevue 10)

Les moyens utilisés par le GRT illustrent que l'autorité ne faisait pas partie des moyens dont il disposait. Le GRT ne pouvait faire preuve d'autorité en raison de ses valeurs et ensuite par le code d'éthique auquel il adhéraient. D'autre part, le GRT ne pouvait pas servir d'ultimatum à La Baraque, car c'était cet organisme qui détenait l'offre d'achat avec le diocèse, risquant ainsi de perdre, en plus d'un terrain pour L'Étale, un client aux mains d'un GRT concurrent (Entrevue 1).

Le GRT a toutefois suggéré à ses clients qu'un consortium soit formé avec les deux architectes pour faciliter la conception d'un projet unifié. Cependant, les différences importantes entre les projets et l'émergence d'une relation conflictuelle entre les architectes ont eu raison de ces efforts additionnels du GRT. Ce dernier s'est donc résigné à réunir régulièrement les deux organismes pour harmoniser l'élaboration de leurs projets et planifier les étapes suivantes. La concertation voulue par SOSACO s'est résumé à quelques réunions qui ont rassemblé les deux architectes et les deux coopératives⁴⁹. Pendant ces rencontres, le GRT a tenté, avec peu de succès, de pousser les deux coopératives à prendre conscience de leur interdépendance en expliquant « qu'il n'y avait pas un projet qui pouvait se réaliser sans l'autre » (Entrevue 8). Résigné, il s'est ensuite contenté de présenter à chacune des coopératives une feuille de route qui décrivait les démarches menant à l'engagement conditionnel.

Donc, on s'est retrouvé sur ce site-là avec deux architectes. Puis l'autre architecte, bien... puis La Baraque, bien... sans dire que... L'Étale a été mis... je veux dire qu'il reste qu'on avait toujours, de façon constante... puis c'était beaucoup nous autres le GRT qui jouait le rôle, un peu de... de relation entre les deux [coopératives]. (Entrevue 1)

Malgré le peu de coordination entre les deux coopératives, la conception des projets s'est terminée dès la fin de l'été 2006. Le GRT et le CA de L'Étale ont alors planifié et accompli plusieurs tâches afin d'obtenir les permis de démolition et de construction ainsi qu'un jugement favorable du SDE sur la viabilité économique du projet de phase II. Pendant cette période, le CA de L'Étale s'est impliqué dans le cadre des rencontres régulières auxquelles le GRT était invité et dont l'ordre du jour était relié aux tâches d'élaboration. Les partenaires ont alors choisi les professionnels et planifié la négociation du contrat avec l'architecte. Lors de ces rencontres, le GRT y faisait rapport de l'avancement des démarches entreprises (L'Étale, 2006e), alors qu'à d'autres occasions, l'architecte se joignait au groupe pour présenter l'évolution des plans (L'Étale, 2006f). Ces réunions servaient à la concertation, au partage d'information et à la planification d'actions

⁴⁹ Nous avons observé que ces réunions se tenaient généralement après que chaque coopérative ait rencontré son propre architecte (Entrevue 10), ce qui témoigne du faible niveau de concertation prévalent entre ces deux organisations.

communes avec SOSACO et indirectement avec La Baraque. Ces mécanismes compensaient partiellement l'absence d'un lien direct et informel entre les deux coopératives qui n'avaient pas les mêmes préoccupations et qui n'en étaient pas au même point dans leur développement organisationnel (L'Étale, 2007a, 2007c).

C'était difficile, c'était difficile, mais c'est ça. Nous notre rôle, c'était d'expliquer ça à nos groupes promoteurs. Ce genre de débat-là, on ne les avait pas avec L'Étale. Eux autres, L'Étale, ce qui leur importait, c'était qu'on réussisse à faire aboutir un bâtiment qui soit beau, convenable et qui réponde à leur clientèle. Tous ces aspects-là, ce n'était pas leurs préoccupations, je dirais. Ça fait que c'était différent, comme je te disais, ça n'a pas fait un site développé de façon aussi conjointe et partenariale que ça l'a été pour [la phase un]. (Entrevue 1)

Notre analyse montre comment, avec des ressources limitées, il s'est avéré difficile pour SOSACO d'amener ses clients à reconnaître les liens d'interdépendance qu'ils entretenaient, alors qu'ils avaient déjà développé des identités distinctes et un niveau important d'autonomie. Nous voyons comment le GRT, à l'aide de son expérience et de ses connaissances, a accompagné ses deux clients dans la suite de l'élaboration de leurs projets.

5.3.2.1 Stratégie entourant l'offre d'achat

Cela faisait plusieurs années que La Baraque négociait l'offre d'achat avec l'aide de SOSACO. Au début de ces négociations, le diocèse avait voulu vendre sa propriété, mais le GRT a fait valoir que cette demande n'était pas réaliste financièrement. En effet, des analyses environnementales menées dans le cadre des précédents projets de conversion indiquaient que l'acquisition de cette propriété exigeait non seulement de démolir l'église, en raison de la présence d'amiante et de l'absence de protection parasismique (Entrevues 1, 10), mais requérait également la décontamination du sol. Déjà en 2006, les architectes et le GRT estimaient les coûts totaux de réalisation de ces actions à plusieurs centaines de milliers de dollars (L'Étale, 2007c). Or, la valeur de ce terrain ne s'élevait qu'à 72 800\$, selon le service d'évaluation de la Ville de Québec (Ville de Québec, 2007c), ce qui explique probablement pourquoi le site n'intéressait aucun promoteur privé. C'est sur la base de cet argumentaire que le GRT est parvenu, dans un premier lieu, à persuader le

diocèse de le céder gratuitement, et dans un second lieu, que la cession soit accompagnée d'une compensation importante du Diocèse (Entrevue 1 ; Ville de Québec, 2007c), permettant au projet d'être réalisable à l'intérieur des balises financières d'AccèsLogis.

Première problématique, c'est les terrains ; souvent en réalisation c'est vraiment le terrain. Des fois il y a de la décontamination... Quand on est dans les villes-centres, les problématiques avec les terrains souvent, c'est qu'il y a une rareté. Il y a des terrains vacants, souvent parce qu'ils sont contaminés. Ensuite il y a association plus le stationnement, comme le disait [...]. Donc déjà, le terrain, il est chargé, là. On arrive avec un terrain et on se demande si c'est un don ou un handicap dans le projet. Principalement au départ, c'est le terrain. (Entrevue 3)

5.3.2.2 Démarches d'amendement du règlement de zonage

Le GRT et L'Étale se sont assurés de bénéficier du soutien d'élus locaux en faveur du projet afin que le projet franchisse l'étape d'engagement conditionnel. D'une part, un membre de soutien de L'Étale a rencontré le conseiller municipal responsable du logement « pour obtenir son appui à la phase II de L'Étale » (L'Étale, 2006d : 1). D'autre part, le CA a organisé une visite du premier immeuble de la coopérative à l'intention de la mairesse, Andrée Boucher, le 25 octobre 2006 (L'Étale, 2006g). Ces démarches visaient à augmenter l'acceptabilité sociale du projet en prévision du processus d'amendement au règlement de zonage (Entrevues 1, 10).

De son côté, le coordonnateur du développement de SOSACO a interpellé des élus municipaux et des membres la Commission d'urbanisme afin de les informer et de les convaincre d'autoriser la démolition de l'église et de la nécessité de modifier le règlement de zonage en vigueur. Le processus administratif de modification du règlement de zonage, qui implique plusieurs acteurs, a été enclenché à la suite de ces premières démarches qui se sont avérées fructueuses (Ville de Québec, 2013). C'est le GRT qui, avec les services administratifs de l'arrondissement, en a coordonné le cheminement : conception des plans, dépôt auprès de l'arrondissement, étude par la Commission d'urbanisme et consultations publiques. En mars 2007, l'arrondissement se disait prêt à accepter la démolition de l'église, mais refusait les plans de La Baraque et de L'Étale, même s'ils respectaient les normes de la

Ville en matière de nombre de stationnements par logement. La Commission expliquait que les plans proposés n'étaient pas en harmonie avec la trame urbaine du quartier Saint-Sauveur (Entrevue 3), car ils incluait la réalisation de stationnements à ciel ouvert au coin des rues Colbert et Arago Ouest⁵⁰.

Tu vois, d'abord on avait pensé faire un bâtiment de coop là et une autre coop là et au centre un stationnement. Très traditionnel, mais qui aurait pas *fité* avec la morphologie du quartier où est-ce que les maisons sont de même, que la trame urbaine est fermée partout, des fois avec des petites cours, mais pas un gros stationnement – 40 stationnements au centre puis une bâtisse là et une bâtisse là. (Entrevue 1)

[La Ville] va travailler avec toi, elle va dire : « Regarde, je mets des sous là-dedans, tant qu'à faire un projet là, est-ce qu'on peut le faire de telle façon ? » elle devient beaucoup plus partie prenante du projet [...] (Entrevue 15)

La Commission d'urbanisme de l'arrondissement demandait que les nouveaux plans d'implantation du projet respectent davantage la trame urbaine tout en demeurant conformes à la réglementation en matière de densité de stationnement. Toutefois, pour résoudre cette double contrainte, les concepteurs auraient dû recourir à la construction de stationnements souterrains. Le SDE, conscient que la construction de stationnements souterrains ne constituait pas une option économiquement viable pour le projet, a appuyé le GRT et L'Étale dans leurs négociations avec la Commission d'urbanisme (Entrevues 1, 8, 10).

Par moments, c'est arrivé que... et ça c'est un bel avantage d'être ville mandataire... ça nous permet d'aller rencontrer la gestion du territoire et de leur faire comprendre qu'on administre un programme et que leur demande est déraisonnable au niveau financier et qu'on ne pourra pas s'engager. [...] Souvent, ça implique des stationnements souterrains puis il y a eu des projets qui ont dû être abandonnés parce que le poids financier était tel que la viabilité ne se démontrait plus. (Entrevue 10)

La Commission d'urbanisme de l'arrondissement est alors revenue avec une contre-proposition, suggérant au GRT un compromis dans le cadre duquel elle acceptait que le règlement de zonage soit modifié avec moins de stationnements que le nombre initial, à la condition que les nouveaux plans soient conçus en continuité avec la trame urbaine. Le GRT et ses clients ont accepté les exigences de l'arrondissement et les ont transmises aux

⁵⁰ Voir Annexe 5c.

deux architectes (L'Étale, 2007a). Une fois les nouveaux plans produits, le Comité exécutif de la Ville de Québec a autorisé que soit soumise au Conseil d'agglomération l'adoption du Règlement d'agglomération sur la réalisation des projets de L'Étale et de La Baraque (Ville de Québec, 2008).

La population du quartier ne s'est pas formellement opposée au projet, même s'il entraînait la démolition de l'église Notre-Dame-de-Grâce, fermée depuis 1992. Plusieurs initiatives de conversion avaient eu lieu dans le passé, mais toutes avaient échoué en raison des coûts considérables de l'enlèvement de l'amiante et de la consolidation de la structure du bâtiment (Entrevues 1, 10). Ainsi, le projet proposé par les deux coopératives et leur GRT était perçu comme une solution à un problème qui s'éternisait. Néanmoins, le compromis entre l'intérêt des coopératives, le point de vue des citoyens, les exigences de l'arrondissement et les normes du programme AccèsLogis se voyait mis au défi chaque fois qu'un nouveau problème ou imprévu amenait l'ajustement du projet (Entrevue 1).

Ici, il y avait beaucoup de négociations, parce que... c'était lourd et c'était difficile à changer, parce qu'on avait des négociations avec l'Archidiocèse et on avait aussi le fait qu'il fallait gérer un peu les négociations publiques parce que... les gens là, la démolition de l'église, on avait toujours peur d'avoir une protestation. Ça a assez bien passé. Il n'y pas eu trop... (Entrevue 1)

L'analyse des démarches de planification montre comment les règles (urbanistiques), les ressources (rareté des terrains et restrictions budgétaires) et les tensions entre parties prenantes établissent autant de contraintes que de possibilités et montre également que ce cadre déborde, sans en être indépendant, de celui du programme AccèsLogis. Les solutions trouvées par SOSACO illustrent les limites du leadership de ce dernier, dont les connaissances sont le principal atout, mais qui ne dispose pas du pouvoir d'imposer sa vision.

Mais ça peut bloquer partout les projets et c'est sûr que nous on sait à qui s'adresser selon l'arrondissement, on sait... ces *plugs*-là, oui c'est facilitant pour les promoteurs, parce qu'on les connaît [...] mais la manière d'agir avec un tel ou un autre, ça c'est certain que ça, c'est l'expérience qu'on amène qui fait que c'est un plus pour [les promoteurs] d'être accompagnés. Parce que tout seul, peut-être qu'ils se buteraient, mais nous autres on sait « ah, si tu rajoutes telle affaire, ça passe », par exemple. Ça c'est sûr et c'est avec l'expérience... à force d'en faire on apprend sur des affaires... (Entrevue 15)

5.3.3 Étape de l'engagement conditionnel

Les nouveaux plans ratifiés par la Commission et l'offre d'achat bonifiée par le diocèse ont assuré respectivement l'acceptabilité sociale et la viabilité économique du projet. Cela a suffi à ce que le SDE émette une lettre d'engagement conditionnel. À titre de mandataire du programme AccèsLogis, ce dernier fixait, dans la lettre, les conditions de réalisation du projet, dont la plupart constituaient des pratiques standardisées découlant de normes du programme. De surcroît, le SDE, qui avait identifié que la faible coordination entre L'Étale et La Baraque posait des risques, a imposé deux conditions additionnelles dont l'une explicitait et l'autre aménageait les liens d'interdépendance existant entre les deux coopératives⁵¹.

11. Votre projet étant indissociable de celui de la coopérative d'habitation La Baraque [...] : même terrain, démolition de l'église, présence d'amiante, faible présence d'hydrocarbure, la Ville de Québec applique, pour le présent engagement, un partage basé sur le nombre de logements pour chacun.

12. Conséquemment, un engagement définitif sera émis à votre coopérative de solidarité que si un engagement définitif est aussi émis à la coopérative La Baraque. (Ville de Québec, 2007c)

Cet engagement conditionnel, contrairement à celui de la phase I, avait été adressé à un des membres utilisateur de L'Étale ce qui démontre l'autonomie développée par la coopérative. À la suite de la réception de cette lettre, le CA de L'Étale s'est réuni spécialement pour la signature du Contrat de service avec SOSACO (L'Étale, 2007i). Le montage financier d'AccèsLogis explique en partie que ce moment tardif ait été choisi pour la signature du contrat, dont les clauses balisaient pourtant l'ensemble de la relation entre le GRT et son client. En effet, les normes de ce contrat, définies par la SHQ et l'AGRTQ, définissent non seulement le niveau de la rémunération du GRT, mais comprennent un calendrier qui prévoit les dépôts des versements en fonction de l'avancement du projet. Selon ce calendrier, le GRT ne pouvait recevoir la première tranche de sa rémunération,

⁵¹ Ce qu'il n'avait pas cru bon de faire lors de la phase I, malgré la coprésence des coopératives L'Étale et Les Méritas.

équivalente à 25 % de l'ensemble, qu'à la suite de l'émission de l'engagement conditionnel. La juxtaposition de ces contraintes à l'aspect routinier des clauses du contrat, ainsi qu'au niveau élevé de confiance qui existait entre SOSACO et L'Étale, explique pourquoi ce contrat a été signé aussi tardivement.

5.3.4 Difficultés additionnelles

Dans le chapitre précédent, nous avons observé que le court intervalle séparant l'engagement conditionnel de l'engagement définitif avait servi à finaliser l'élaboration du projet (Entrevue 1, 3, 10, 15). Par contre, dans le cas de la phase II de L'Étale, des difficultés majeures sont survenues lors de cette période et ont nécessité des efforts de coordination additionnels et originaux.

Des fois on peut avoir des difficultés où le zonage, alors qu'il y avait une volonté à le modifier, fini par ne pas l'être... les documents qu'on a besoin sur la faisabilité du projet, on exige les rapports d'analyse environnementale, de *geocompaction*, donc des fois, il y a des aspects incroyables qui apparaissent. (Entrevue 10)

Vers la fin de l'automne 2007, à la suite de l'adoption du règlement de zonage et de l'émission de l'engagement conditionnel, plusieurs problèmes potentiels ont été identifiés par différents services de la Ville (Entrevue 10)⁵². Ces services anticipaient les conséquences négatives de la mise en vigueur du nouveau règlement de zonage et de la réalisation des projets d'habitation sociale et communautaire. D'abord, la Ville portait à l'attention des promoteurs qu'une section de trottoir devait être complétée le long de la rue Colbert, et ce, aux frais des coopératives. Cette fois, selon les normes du service de protection contre l'incendie, la construction de ce trottoir rendait la rue Colbert trop étroite, ce qui aurait entravé l'accès à la plupart des véhicules d'urgence. Ces deux nouvelles contraintes rendaient impossible l'entrée en vigueur du règlement de zonage (L'Étale, 2008d, 2009a ; Ville de Québec, 2007b, 2008c).

⁵² Les différents problèmes relevés sont illustrés à l'Annexe 5d.

Par ailleurs, le service d'ingénierie de la Ville constatait que le mur de soutènement qui retenait le sol du côté de la rue Mazenod allait devoir être démoli puis reconstruit dans le cadre des travaux, encore une fois aux frais des coopératives. Enfin, les architectes et les ingénieurs, qui jugeaient que l'exiguïté et l'enclavement du terrain nuisaient à l'accès au chantier, réclamaient la réquisition du parc adjacent pour la durée des travaux, demande qui exigeait une autorisation de la Ville. Ces deux derniers problèmes mettaient en péril l'obtention du permis de construction et compliquaient aussi le processus de résolution des problèmes précités.

... tu sais, ce projet-là a été hyper dur à faire. Si on le prend... si on tombe pas dans le projet social, si on est plus dans le projet physique. Le terrain est hyper exigu, l'église était faite sur un... il y avait même pas de trottoir de ce côté-là, ici, à l'époque. Il a fallu faire un trottoir, ça fait qu'on rapetissait puis aussi évidemment, la Ville exige des cases de stationnement. [...] L'église finissait et c'était la chaîne de rue. Il fallait que nous sacrifions une partie du terrain pour faire un trottoir. Q : Sans ça la Ville n'aurait jamais accepté de vous donner le permis de construction ? R : Non [...]. (Entrevue 1)

Ensuite, la viabilité économique des projets a été remise en question après que des analyses environnementales plus poussées, permises par l'octroi de la seconde partie du prêt de démarrage, ont révélé que la présence d'amiante dans le bâtiment et de contaminants dans le sol était plus importante qu'anticipée (Ville de Québec, 2009a, 2009d). Par conséquent, les nouvelles estimations des coûts de démolition et de décontamination dépassaient largement celles qui avaient été inscrites dans la demande d'aide financière liée à l'engagement conditionnel (L'Étale 2007d, 2009b). À la pression financière qui s'accroissait sur les projets, s'ajoutaient les craintes du SDE quant au risque de dépassements de coûts de démolition et de décontamination, à la suite d'une expérience similaire s'étant récemment mal déroulée (Entrevue 10).

La démolition et la décontamination nécessitaient l'intervention d'entreprises très spécialisées, facteur inhabituel pour des projets élaborés dans le cadre du programme AccèsLogis. Le SDE, par précaution, exigeait donc un contrôle très serré des coûts de ces travaux et refusait d'émettre l'engagement définitif avant leur achèvement. Par conséquent, la majorité des honoraires reliés aux travaux de démolition devait être défrayée avant l'émission de l'engagement définitif. La démolition et la décontamination ne posaient plus

seulement le problème du manque de financement en général, mais tout particulièrement l'absence d'une telle capacité financière à ce moment névralgique de l'avancement du projet. L'organisme, qui ne disposait que de 80 000\$ en prêt de démarrage, ne pouvait obtenir le reste de son prêt de démarrage qu'après l'approbation des plans et devis, c'est-à-dire tout juste avant de franchir l'engagement définitif (SHQ, 2003c). La responsabilité et le pouvoir du SDE en matière de contrôle des coûts empêchaient ainsi l'organisme d'obtenir les sommes essentielles à la démolition et à la décontamination.

Les solutions à cette impasse, imaginées par le GRT et négociées avec les différentes instances de la Ville, engendraient des augmentations de coûts et donc des modifications aux paramètres de la demande d'aide financière de L'Étale, rendant le projet inadmissible d'un point de vue financier. Autrement dit, autant les difficultés, qui provenaient des caractéristiques du site et des exigences de la Ville, que les solutions proposées par les promoteurs menaçaient la viabilité financière du projet. Or, la viabilité économique du projet est une condition *sine qua non* à sa réalisation⁵³.

Alors, c'est sûr que c'est un choix que le GRT a fait avec la coop à l'époque, ce n'est pas nous qui l'avons imposé ; nous on constate et si ton projet est pas viable, je le mets sur une tablette en disant qu'il faut trouver des solutions, de l'argent supplémentaire, car c'est pas viable. Ça, c'est très ingrat, mais c'est une obligation qu'on a, impossible pour moi de présenter à ma directrice un projet qui n'est pas viable, elle ne pourra pas le signer et la SHQ ne pourra pas non plus. (Entrevue 10)

Il est essentiel de préciser que les difficultés mentionnées ici ne relevaient pas de la bonne ou de la mauvaise foi des acteurs en présence, mais du défi de la mise en cohérence des spécificités des projets avec les normes et les règles de toutes les parties prenantes, lesquelles débordaient d'ailleurs du cadre du programme AccèsLogis. Par exemple, même si la Ville de Québec, mandataire de la SHQ, administrait le programme, elle n'avait pas de contrôle sur la définition des normes d'évaluation de la viabilité financière des projets, ne pouvant que la constater. Ainsi, même s'il était évident que la Ville supportait le projet, elle

⁵³ En effet, la somme des charges financières du projet de la phase II de L'Étale par l'augmentation des coûts totaux d'acquisition du terrain et de construction du bâtiment rendait le projet inadmissible en vertu des normes du programme AccèsLogis (Entrevue 10).

ne pouvait y engager des ressources financières au-delà des seuils autorisés par les normes dictées par le Conseil du trésor du Québec (subvention AccèsLogis, et PRQ) et ses propres règlements municipaux (FLS).

La seule option menant à l'adoption et à la réalisation des projets était de les réélaborer en prenant en compte les problèmes récemment découverts.

5.3.5 Réélaboration

La réélaboration des projets a constitué un espace « nouveau » de négociation en commandant des rencontres plus ou moins formelles entre les acteurs et permettant le partage de nouvelles informations et l'échange de ressources. Ces opérations ont impliqué des membres du CA de L'Étale, le chargé de projet du GRT, le SDE et plusieurs autres services de la Ville de Québec.

Les termes de l'implantation du projet ont d'abord été renégociés. Le GRT, en relation étroite avec le SDE (Entrevue 10), a coordonné quelques rencontres où les représentants des services de la Ville ont eu l'occasion de communiquer leurs opinions sur l'impasse, préciser leurs exigences et suggérer des solutions (L'Étale 2008m, 2009a). À la question « Vos rencontres, vos contacts, ça se passait comment ? », un acteur interviewé a répondu :

Téléphone, en personne, oui, oui, plusieurs rencontres en personne. C'était quotidien, même. [...], on se parlait... sur un projet on pouvait se parler trois, quatre, cinq fois par jour, se rencontrer en personne, tout ça... ce qui était intéressant, comme je te dis, les deux volets. Le volet “ contrôleur de coûts ” de la SHQ, il l'avait, mais en même temps, il devenait le facilitateur par rapport au cheminement du projet au niveau de la Ville. Par rapport aux modifications de zonage, obtention du permis, différents services – travaux publics, génie, mettons tout ce qui est tuyaux en dessous, aqueduc, égouts – tu arrives avec un nouveau bâtiment, il y a un lien à faire avec eux autres. (Entrevue 1)

Le GRT a ensuite transmis ces nouvelles informations aux architectes et aux firmes spécialisées pour orienter leurs travaux de conception, de manière à répondre aux exigences des services de la Ville. Parallèlement, le chargé de projet du GRT a coordonné des échanges entre l'entrepreneur en démolition et les ingénieurs afin de négocier le contrat de

démolition et produire des estimations précises démontrant la viabilité financière du nouveau projet. D'autre part, il est arrivé que le GRT marchande directement avec les élus municipaux :

Je me rappelle qu'on avait fait des démarches auprès de la conseillère, parce qu'on voulait que sur les trottoirs il y ait des espèces de panneaux, comme il y a sur la rue Saint-Jean, avec des photos historiques comme quoi ici, il y a eu une église... Bien ils ne sont pas là aujourd'hui, là, mais nous on les avait demandés. La Ville ne les a pas mis. C'est tout ça. C'était compliqué, ça fait que j'ai beaucoup gardé le bout « relations publiques ». (Entrevue 1)

De son côté, le CA de L'Étale a conservé des rapports harmonieux avec l'arrondissement, gardant son appui au projet et bénéficiant d'un accès privilégié à ses services. Aussi, le CA, grâce à l'implication de ses membres, en particulier des membres de soutien, a fait un suivi serré des communications, en relançant les différents répondants et réduisant ainsi au minimum les délais encourus (L'Étale, 2008m).

Malgré ces efforts, le déroulement de la réélaboration du projet a été ralenti, d'une part, par la faible concertation entre les deux architectes, amenant le GRT, L'Étale et le SDE à être « en attente des estimés de l'architecte de La Baraque » (L'Étale, 2008m : 4) et, d'autre part, par des difficultés de coordination entre le SDE, les sous-traitants et le GRT. Ces difficultés sous-tendaient des transactions complexes et exceptionnelles qui faisaient intervenir un nombre élevé d'organisations, dont plusieurs n'étaient pas familières avec les procédures d'AccèsLogis⁵⁴ (Entrevues 1, 10 ; L'Étale, 2008m).

Dans le cadre de ce processus inusité, le cheminement de L'Étale a été facilité par la collaboration du SDE, dont le chargé des projets AccèsLogis a servi d'agent de liaison (Entrevues 1, 3) vers les différentes ressources municipales accessibles à partir du réseau interne de la Ville. Cet intervenant, par la mise en commun des ressources de la Ville, l'autorité conférée par l'administration du programme AccèsLogis et ses connaissances étendues dans le domaine de l'habitation sociale et communautaire⁵⁵, a influencé la

⁵⁴ Il s'agissait de la firme spécialisée en démolition et de l'architecte de La Baraque.

⁵⁵ Nous attribuons les connaissances importantes de cet acteur à sa longue expérience dans ce domaine dans lequel il est professionnellement impliqué depuis 1988.

réélaboration des projets de L'Étale et de La Baraque afin que ceux-ci se réalisent tout en s'implantant le plus harmonieusement possible dans le quartier Saint-Sauveur. D'ailleurs, la proximité entre les locaux du SDE et ceux du service de l'aménagement du territoire (Entrevue 2 ; Ville de Québec, 2014c) a aidé l'agent de liaison à exercer son rôle de coordination. Néanmoins, ces RIO au sein de la municipalité n'ont pas été exemptes de tensions et de rapports de force alors que le SDE tentait d'intervenir en faveur de l'implantation des projets de L'Étale et de La Baraque.

Quitte à dire au niveau de la gestion du territoire que s'ils maintiennent cette exigence-là, [...] le projet ne se fera pas. Donc par moments ça nous a amené des rapports de force avec la gestion du territoire de la Ville, à leur faire comprendre qu'ils ne peuvent pas exiger ce qu'ils demandent sinon le projet AccèsLogis doit se retirer, car avant tout, je dois engager un projet à long terme qui soit conforme aux attentes de la SHQ. (Entrevue 10)

5.3.5.1 Solutions négociées

La solution élaborée pour résoudre la largeur insuffisante de la rue Colbert prévoyait que les coopératives rétrocèdent à la Ville une lisière de la propriété achetée au diocèse. Cette transaction augmenterait l'espace disponible pour la rue et rendrait possible la construction d'un trottoir exceptionnellement étroit, répondant ainsi aux exigences du service de protection contre l'incendie et à celles de la Commission d'urbanisme. En échange, la Ville céderait aux organismes une lisière équivalente, le long de la rue Mazenod, ce qui rétrécirait cette dernière. Toutefois, la rue Mazenod resterait à l'intérieur des limites réglementaires (Entrevues 1, 10), sans pour autant réduire la surface disponible pour les constructions. D'autre part, les organismes acceptaient d'assumer financièrement la reconstruction de la rue Colbert, de son trottoir (L'Étale, 2009b) et du mur de remblais, malgré les contraintes financières et logistiques supplémentaires.

La Commission d'urbanisme, satisfaite des compromis sur l'implantation des projets, a autorisé leur développement, même si les plans n'incluaient pratiquement plus de stationnements (Ville de Québec, 2008c). À la suite de la Commission, le Conseil exécutif

a recommandé au Conseil de Ville de soumettre au Conseil d'agglomération l'adoption du règlement de l'agglomération sur la réalisation des projets (Ville de Québec, 2008b).

Les nombreux délais occasionnés à partir de la découverte du site en 2006, jusqu'à l'achat de la propriété du Diocèse en 2009, ont forcé de fréquentes prolongations de l'offre d'achat qui liait la coopérative La Baraque et le diocèse de Québec (L'Étale, 2006g, 2007d, 2008d, 2008m). Ces prolongations ont été négociées dans le cadre de rencontres formelles entre le GRT, qui accompagnait des membres de La Baraque, et des représentants de l'organisme religieux. La collaboration de ce dernier s'explique par l'important fardeau financier que causait cette propriété en décrépitude, mais aussi par la confiance que les représentants du diocèse portaient à l'endroit de la vocation sociale des projets des coopératives (Entrevue 1).

En redéfinissant son projet immobilier, L'Étale a dû reformuler sa demande d'aide financière, car plusieurs paramètres de la conception de l'immeuble affectaient en effet sa viabilité financière. Parmi ces paramètres on compte la configuration de l'immeuble, la qualité des matériaux choisis, les normes de construction et d'autres éléments architecturaux. Il s'agissait d'une situation d'autant plus décevante que le projet de L'Étale, dès le premier engagement conditionnel, respectait les normes du programme AccèsLogis avec l'inclusion de surcroît d'une importante proportion de grands logements⁵⁶. Ce compromis avait été suggéré très tôt dans le processus d'élaboration du projet, car le GRT anticipait que la viabilité économique du projet serait difficile à démontrer. Cette rigueur budgétaire avait aussi été appliquée dans la conception des plans par l'architecte, dont l'expérience lui permettait de porter une attention particulière au contrôle des coûts (Entrevue 1).

[...] Ça fait que pour être capable d'accoter la soumission, il fallait densifier en termes de grands logements au détriment de la mission première de L'Étale. Tout ça dans un contexte où ça faisait trois ans que L'Étale cherchait à Sainte-Foy. Le CA a peut-être fait des compromis qu'il n'aurait pas dû faire. Mais à l'époque on voyait plutôt ça sous l'angle

⁵⁶ Une comparaison avec la phase I montre l'ajout de quatre logements de six pièces et demi conjugué à la diminution du nombre de logements pour personnes seules.

de la diversification des clientèles de type grand logement. [...] Donc, pour la typologie de L'Étale, force a été de constater par le GRT que s'il n'introduisait pas de plus grands logements, il n'arriverait jamais à faire autant de un cc⁵⁷ pour les “ santé mentale ”. Ça l'a obligé à faire des grands logements, parce que le programme n'était pas assez souple dans son mécanisme de subventions à ce moment-là. (Entrevue 10)

Les seules concessions des organismes ont été d'abandonner la réalisation de toitures vertes et le recyclage des matériaux provenant de l'église (Entrevue 1) (L'Étale, 2008d). Par contre, ces concessions ne suffisaient pas à rendre le projet viable, car ses coûts de réalisation et d'acquisition avaient déjà été abaissés au minimum. En conséquence, la réalisation de la phase II de L'Étale dépendait d'une augmentation des aides financières accordées.

5.3.5.2 Engagement conditionnel « révisé »

L'émission d'un nouvel engagement conditionnel a été l'occasion de formaliser, dans le cadre du programme AccèsLogis, les compromis qui avaient été faits par les parties prenantes (Ville de Québec, 2009a).

D'une part, la lettre confirmait une bonification des aides, dont les niveaux respectifs atteignaient alors tous les seuils maxima précisés dans les normes du programme (Entrevue 15). Les augmentations des aides financières octroyées à partir du FLS et du PRQ (Ville de Québec, 2007d, 2009b) ont assuré la réalisation du projet nouvellement redéfini, le rendant économiquement viable. Ces nouvelles aides compensaient l'augmentation des coûts de démolition de l'église et de la décontamination du site et les charges occasionnées par la reconstruction de la rue Colbert, de son trottoir, et du mur de soutènement.

D'autre part, il a été nécessaire de déroger vis-à-vis des pratiques courantes dans le cadre du programme AccèsLogis. En effet, le SDE détenait l'autorité et les ressources financières nécessaires (Entrevue 10) pour augmenter exceptionnellement le montant du

⁵⁷ Lire « chambre à coucher ».

prêt de démarrage qui avait été légèrement bonifié au printemps 2008 (L'Étale, 2008c). Il a pu ainsi tripler le prêt de démarrage de façon à pallier le manque de liquidités nécessaires au financement de la démolition, au retrait de l'amiante et à la décontamination du sol. Cette aide a été accompagnée de la permission par la Ville d'acheter le terrain et de démolir avant de procéder à l'appel d'offres pour la construction de l'immeuble et l'émission de l'engagement définitif. Enfin, le SDE autorisait aussi l'organisme à signer un contrat forfaitaire avec un entrepreneur général spécialisé en démolition afin d'éviter d'éventuels dépassements de coûts. Il s'agissait d'une idée originale de segmenter la mise en œuvre des projets en réalisant la démolition et la décontamination entre l'étape d'engagement conditionnel et celle de l'engagement définitif. En déviant par rapport aux procédures habituelles d'AccèsLogis, les initiatives du SDE ont rendu possible la réalisation des projets.

5.3.5.3 Transformation et reproduction

Au cours de la réélaboration du projet, les parties prenantes ont négocié entre elles en fonction des ressources dont elles disposaient et leurs solutions ont transformé et reproduit le réseau interorganisationnel.

Pendant une période relativement courte, les acteurs ont fourni d'importants efforts pour réélaborer le projet de L'Étale. C'est en fonction de leurs ressources et à l'intérieur des règles guidant leurs conduites, que les acteurs engagés dans le projet ont partagé des ressources, communiqué de façon intensive, jusqu'aux limites de la confiance qu'ils se portaient. Ces démarches et les moyens utilisés ont mené à la formation d'un groupe temporaire axé sur la résolution de problèmes *ad hoc* : un groupe interorganisationnel. Cette micro-structure s'était également formée lors de la phase I, mais seulement en fonction des défis de l'étape de construction, et nous croyons qu'il s'agissait d'une procédure habituelle se répétant d'un projet à un autre. Cependant, la formation de ce groupe interorganisationnel avant la mise en œuvre a reposé, dans ce contexte, sur la capacité des acteurs à adapter une structure connue et en transformer son usage. Cette

initiative de transformation et de reproduction de la micro-structure était une solution novatrice, adaptée à l'ampleur et à la complexité des difficultés rencontrées, et constituait une manifestation d'apprentissage organisationnel. En effet, cette solution originale trouvée et appliquée par les acteurs traduit leur capacité à reconnaître leurs liens d'interdépendance. En regard au stade avancé du projet, nous devons interpréter la capacité des parties prenantes à reconnaître leur interdépendance selon les différents incitatifs qui découlent du montage financier du programme AccèsLogis⁵⁸. Ainsi, même si les mécanismes de coordination financiers forment, à première vue, une structure contraignante, il s'avère aussi qu'ils peuvent favoriser l'apprentissage organisationnel, la résolution de problèmes, l'innovation et, du même coup, la réalisation des projets.

5.4 Mise en œuvre

5.4.1 Préparatifs

Malgré les efforts accrus de coordination du GRT et du SDE, le chantier de la phase II s'est déroulé difficilement. Dès la démolition de l'église, il y a eu un accident qui a attiré l'attention des médias (Boivin, 2009). Plusieurs l'ont alors qualifiée de « sauvage », ce qui a forcé l'intervention publique du DG de la FECHAQC (Entrevues 1, 14). Néanmoins, grâce aux dispositifs mis en place en amont, les coûts et l'échéancier de démolition ont été respectés, déclenchant les émissions successives de l'engagement définitif et de l'appel d'offres public.

⁵⁸ À partir de l'analyse préliminaire, jusqu'à l'engagement définitif, toutes les parties prenantes investissent, à leur manière, des ressources dans le projet sans avoir la certitude d'en retirer des bénéfices. En effet, les règles du programme AccèsLogis, telles que définies par la SHQ et le Conseil du trésor (contrat de service type, taille des prêts de démarrage selon l'avancement du projet), prévoient peu de ressources en amont pour les services professionnels (Entrevues 1, 10 ; Ville de Québec, 2004a). Ces organisations se trouvent donc, en quelque sorte, à prêter leurs services pour les premières étapes de l'élaboration, en faisant tout en leur pouvoir pour assurer le succès du développement des projets et obtenir les honoraires attendus.

Et dans ce dossier-là, [...] il faut se rappeler qu'il y avait une église bourrée d'amiante, contaminée, donc une démolition en plus du désamiantage et de la décontamination, donc on avait deux prises contre nous et on commençait le chantier. (Entrevue 10)

L'appel d'offres est un processus qui combine l'autorité du Conseil du trésor aux règles du marché de la construction, lors duquel les données inscrites dans la demande d'aide financière sont confrontées aux réalités de ce marché. Le GRT a coordonné ce processus en gérant le partage des tâches entre les architectes (SOSACO, 2009a, 2009b). Ce partage était essentiel, car pour éviter les dépassements de coûts, le SDE avait imposé la tenue d'un seul appel d'offres pour les projets de L'Étale et de La Baraque. Cette étape s'est bien déroulée, car la soumission conforme la plus basse ne dépassait pas les estimations de l'architecte et concordait avec les coûts maximums admissibles⁵⁹.

Au moment où la démolition et la décontamination du terrain ont pris fin, le Comité de chantier de L'Étale a été mis sur pied et se composait de trois membres de la coopérative qui avaient participé à l'élaboration et de la réélaboration du projet. Les rôles et responsabilités de ce comité avaient été définis lors d'une assemblée générale extraordinaire planifiée par le CA de L'Étale (L'Étale, 2008f) dans le cadre de la présentation du Plan de gestion de la coopérative (L'Étale, 2008g). Cette politique découlait de décisions prises en amont, lors d'une réunion du CA coordonnée par le GRT au cours de laquelle le coordonnateur du développement et le chargé de projet de SOSACO étaient présents (L'Étale, 2007i).

« Le Comité de chantier représente les intérêts de la coopérative auprès des différents intervenants concernés par le développement du projet de la coopérative : entrepreneur, architecte, ingénieur. Il voit à ce que les ententes contractuelles soient respectées. Il participe aux décisions à prendre tout au long du déroulement du chantier. Il collabore avec le chargé de projet. » (L'Étale, 2008h : 4)

⁵⁹ « Seuls les coûts de réalisation de la partie résidentielle d'un immeuble peuvent être reconnus admissibles pour fins de subvention. Les coûts de la partie résidentielle peuvent comprendre, en plus des unités résidentielles, les coûts d'un espace communautaire, d'un local prévu pour les activités administratives liées au projet, des aménagements du terrain, [...]. La [SHQ] peut établir des paramètres pour déterminer la partie admissible des coûts visant la partie résidentielle d'un projet. » (SHQ, 2003c)

Ce comité temporaire a agi tel un dispositif de liaison, qui assurait des liens directs entre la coopérative et le groupe interorganisationnel qui coordonnait la mise en œuvre du projet. Théoriquement, cette initiative devait, au-delà du simple respect des procédures de gouvernance imposées à L'Étale, permettre au CA de se consacrer plus spécifiquement aux tâches de gestion quotidienne relatives à la gestion de la phase I. Dans les faits, le rôle formel du Comité de chantier se substituait simplement à celui joué dès l'émergence de la phase II, de façon *ad hoc*, par les mêmes personnes (L'Étale, 2009g).

5.4.2 Contributions de la Ville

Lors de la construction de la phase II, le SDE, le GRT et les architectes, du moins celui de L'Étale, ont travaillé de concert pour assurer la coordination du chantier. Les parties prenantes se sont concertées presque quotidiennement par des échanges informels caractéristiques d'un groupe interorganisationnel (Alexander, 1995). L'information était partagée entre les acteurs dans le cadre de fréquentes rencontres plus ou moins formelles qui se déroulaient directement ou par des communications téléphoniques, c'est-à-dire par les mêmes canaux que ceux qui avaient été mis en place lors des négociations exceptionnelles qui ont mené à l'engagement conditionnel révisé.

Oui, ça, le lien est fort fort avec les chargés de projet et la ville mandataire. Je dirais que si ce n'est pas quotidien, c'est aux deux trois jours. (Entrevue 15)

En ce sens, le SDE a poursuivi son rôle de facilitateur, et ce, bien au-delà de ses responsabilités de contrôleur de coûts découlant de son entente avec la SHQ. Cette fois, contrairement à l'étape précédente, ces deux rôles ne sont pas entrés en contradiction. Le SDE, par sa connaissance du réseau interne de la Ville (voirie et gestion du territoire) et sa capacité à faire appel à celui-ci afin de partager des ressources, a contribué au bon déroulement du chantier. Par exemple, en coordonnant l'utilisation du parc ou la fermeture des rues Mazenod et Colbert lors du chantier, actions autorisées par le conseil de Ville, (SOSACO, 2009a ; Ville de Québec, 2009c), il a veillé aux intérêts de la Ville et du même coup à ceux de la SHQ.

Oui, pour faire les suivis... vérifier... ça peut arriver une semaine sans parler, mais c'est plutôt rare. Souvent les suivis... tu sais, même si ça va, il y a toujours une directive. Nous autres, tout le long du chantier, quand il y a une directive qui est émise par ton architecte, il faut que la SHQ le voie, les techniciens nous reviennent avec ça. C'est toujours, c'est constant. C'est des partenaires vraiment incontournables. (Entrevue 15)

5.4.3 Chantier conflictuel

Malgré la formation du groupe interorganisationnel, nous avons relevé que l'étape de construction s'est toutefois déroulée moins facilement que lors de la phase I. D'abord, il a été difficile d'harmoniser le déroulement du chantier, même si celui-ci était assuré par un seul entrepreneur général (Entrevue 8). D'ailleurs, ce dernier serait entré en conflit avec l'architecte de La Baraque, nuisant à la coordination du chantier (Entrevue 10).

Le GRT a un gros rôle de leadership à jouer. Parce que c'est le GRT qui va être le maître d'œuvre, au nom de la coop, qui peut dire à l'architecte qu'il se trompe et qu'il prend trop pour l'entrepreneur ou de relever que les plans ont peut-être été mal conçus avec le ou les ingénieurs. Le GRT [...] a souvent manqué de leadership dans ces étapes-là où il y a eu des difficultés de chantier. (Entrevue 10)

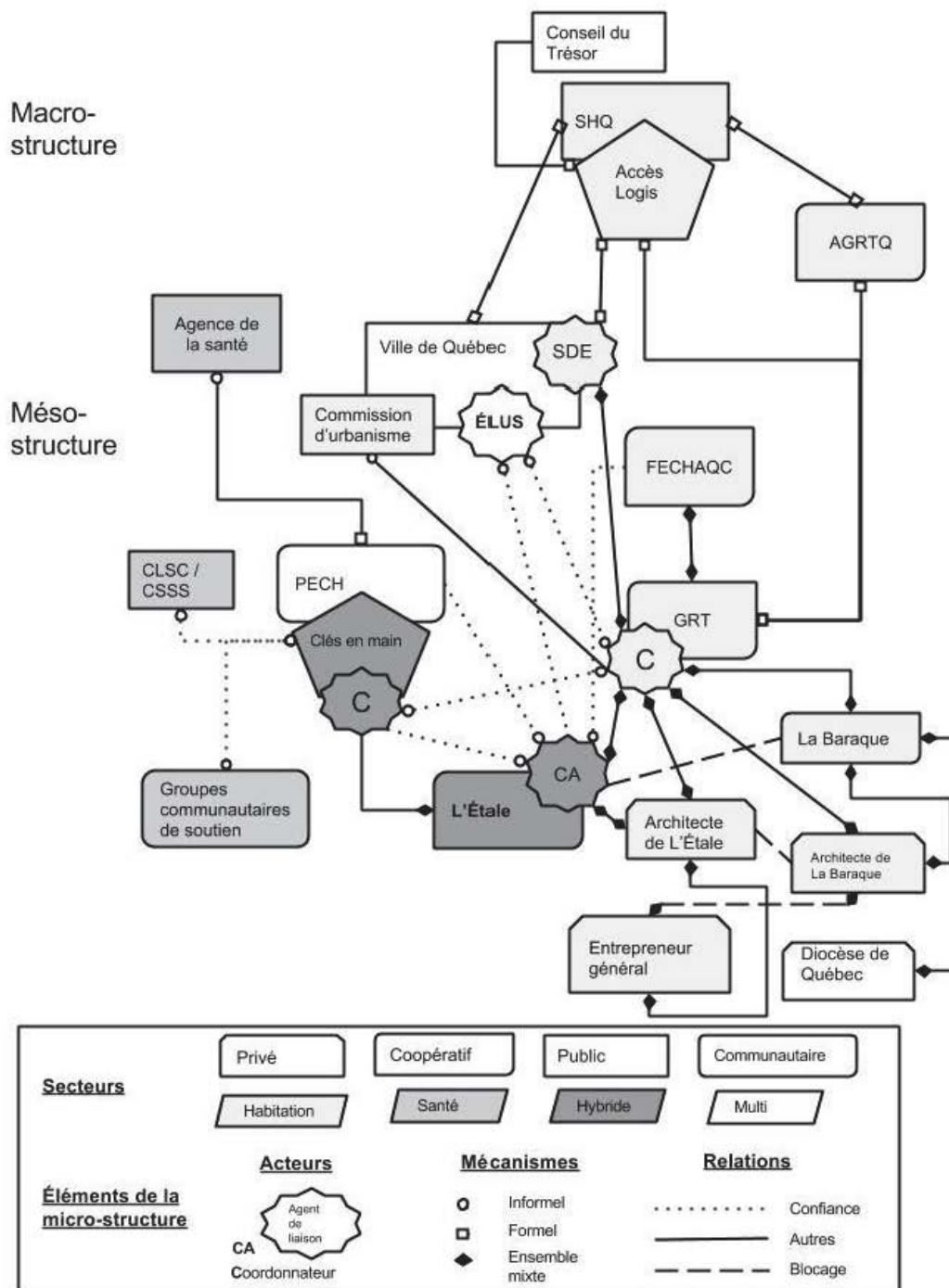
Le manque de communication et la présence de conflits ont nui au rendement de l'entrepreneur général et des sous-traitants (Entrevue 8) ce qui a réduit la qualité du bâti, générant de nombreuses déficiences. Ainsi, les premiers locataires ont découvert des erreurs de construction dans leurs logements, ce qui a retardé l'émission du certificat d'achèvement des travaux et, conséquemment, la date d'ajustement des intérêts. Le règlement des déficiences a exigé un processus laborieux dans le cadre duquel le CA de L'Étale devait recueillir les observations des locataires, les transmettre au chargé de projet de SOSACO. Ce dernier communiquait ensuite avec l'architecte qui devait, à son tour, transiger avec l'entrepreneur général (BFN, 2011 ; Entrevues 8, 10).

La fermeture de ce chantier a également été compliquée par les tensions entre les architectes ainsi qu'avec des entrepreneurs sous-traitants. Ces conflits ont perturbé la coordination, en particulier le partage d'information, nuisant à la capacité des parties prenantes à résoudre les problèmes. Devant cette situation, le SDE a cru bon d'intervenir en

organisant une rencontre entre l'entrepreneur général, le chargé de projet de SOSACO et les architectes. Cette initiative a donné lieu à des négociations au cours desquelles la Ville, qui autorisait les déboursés hypothécaires, a forcé l'entrepreneur à corriger les déficiences sans frais supplémentaires pour les coopératives (Entrevue 10). Cette intervention a suffi pour que le projet franchisse la date d'ajustement des intérêts, mais la question des déficiences a retenu l'attention de l'Assemblée générale de L'Étale jusqu'à la fin de l'hiver 2011 (L'Étale, 2011d). D'ailleurs, au printemps 2014, il restait toujours quelques déficiences mineures à résoudre (Entrevue 8 et L'Étale, 2014a, 2014b).

L'étape de réalisation, malgré une rigoureuse planification, s'est déroulée difficilement. Nous attribuons ce constat à la complexité accrue du groupe interorganisationnel par la présence simultanée de deux coopératives et de deux architectes dont la cohésion, de surcroît, n'était pas au point. L'illustration de la structure de CIO, présentée à la page suivante, permet de comprendre à quel point les complications et les conflits au sein du groupe interorganisationnel ont pu représenter un défi supplémentaire pour les parties prenantes de cette micro-structure de coordination, réduisant son efficacité.

Schéma 5.1 – Structure de CIO de la phase II de L'Étale (2004-2010)



Source : Auteur

5.5 Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons montré que le programme AccèsLogis structure les relations entre les parties prenantes par des mécanismes formels, contribuant à l'institutionnalisation du réseau interorganisationnel, ce qui corrobore nos analyses du précédent chapitre. Ces mécanismes de CIO permettent à la SHQ, par le biais du programme AccèsLogis, d'influencer, de manière contraignante et habilitante, les projets, d'agir sur les acteurs centraux par l'intermédiaire d'ententes et de déléguer son autorité. Nous avons également mis à jour des mécanismes dont la portée plus large assure la coordination de l'ensemble du réseau interorganisationnel : le montage financier d'AccèsLogis. Celui-ci favorise, en exploitant la dépendance aux ressources des acteurs, leur interdépendance, les incitant à se coordonner et à faire preuve de persévérance. La réélaboration du projet de L'Étale montre, en effet, que le montage financier du programme AccèsLogis met en place des mécanismes de coordination financiers qui affectent de façons contraignante et habilitante les comportements des acteurs et, du même coup, influence la forme concrète des projets immobiliers.

Par ailleurs, la comparaison des deux phases du cas de L'Étale permet de voir comment la structure de CIO est reproduite et transformée par les acteurs en fonction de leurs connaissances. Nous avons observé plusieurs similitudes⁶⁰ entre les deux phases de développement de la coopérative L'Étale qui témoignent de l'évolution parallèle des réseaux interorganisationnels. Notre analyse révèle que l'émergence de la deuxième phase a été coordonnée par des organisations qui entretenaient principalement des relations de confiance et qui constituaient un réseau informel. En effet, l'attribution du mandat à SOSACO s'est effectuée par la combinaison de mécanismes de coordination informels et formels, ce qui en faisait toutefois un réseau informel plus institutionnalisé qu'au moment de l'émergence de la première phase. Nous avons montré que le réseau interorganisationnel

⁶⁰ La ressemblance entre les structures des deux phases apparaît d'ailleurs clairement par la superposition des schémas 4.1 et 5.1.

s'est ensuite transformé, pendant l'élaboration de la deuxième phase, sous l'influence du leadership de SOSACO et en fonction du cadre réglementaire du programme AccèsLogis, c'est-à-dire d'une façon comparable à la première phase. Finalement, un groupe interorganisationnel s'est à nouveau formé, lequel, après ses succès lors de la réélaboration du projet, a connu des ratés pendant la construction.

Malgré cette continuité générale de la structure de CIO, les étapes d'élaboration et de mise en œuvre ont été plus laborieuses que lors de la phase précédente, car les organisations ont dû surmonter un plus grand nombre de défis plus difficiles à relever. La découverte et le choix d'un terrain ont pris plusieurs années et ont nécessité des négociations et des compromis qui ont amené L'Étale à s'associer à une coopérative qui fonctionnait elle aussi de façon autonome. L'association de ces deux organisations a compliqué les rôles de coordination du GRT et du SDE lors d'une étape d'élaboration rendue plus difficile par les contraintes du site choisi⁶¹.

Les difficultés rencontrées pendant l'élaboration ont porté sur la mise en cohérence d'un ensemble de règles qui relevait des contraintes financières, des normes du programme AccèsLogis et des différentes instances politiques et administratives locales. Ce processus, par lequel les parties prenantes de la phase II de L'Étale ont réélaboré leur projet, a fait intervenir des RIO très complexes et parfois conflictuelles, coordonnées par le biais d'un groupe interorganisationnel. Cette solution novatrice a été motivée par les difficultés qui menaçaient la réussite du projet d'habitation sociale et communautaire. Ces efforts additionnels de coordination de la part du GRT et du SDE⁶² démontrent leurs capacités d'apprentissage ainsi que l'efficacité et la flexibilité du cadre réglementaire d'AccèsLogis. Par contre, ces solutions n'ont pas entièrement assuré le bon déroulement de la construction

⁶¹ Ce n'était pas un terrain vacant, mais un terrain dont le sol était contaminé, qui comportait un bâtiment à démolir et qui se situait dans un environnement urbain congestionné.

⁶² Les initiatives accrues du SDE, rendues possibles par la combinaison de ses ressources et de ses connaissances, confirment sa capacité à jouer simultanément un rôle de coordination pour le compte de la Ville de Québec et de mandataire du programme AccèsLogis.

de l'immeuble qui a été entravé par un surnombre d'acteurs, dont quelques-uns sont entrés en conflits.

Dans chacune des étapes que nous avons décrites, le réseau interorganisationnel a servi d'espace de négociation entre les acteurs compétents grâce à la flexibilité du programme AccèsLogis qui leur a accordé le choix des moyens utilisés pour se conformer à ses exigences. Cette grande flexibilité ne comporte pas que des avantages, mais constitue une source de défis pour les parties prenantes qui doivent parfois, comme dans le cas de la phase II de L'Étale, composer avec les conséquences imprévues de leurs actions. Les acteurs du réseau interorganisationnel, sans pour autant se l'interdire, ne prévoyaient pas la présence simultanée de deux projets et encore moins que ceux-ci se coordonnent peu et soient conçus par deux architectes. Par conséquent, les acteurs ne savaient pas comment coordonner un nombre important d'organisations aussi disparates. Ils ont donc essayé de relever ce défi à l'aide des outils qu'ils avaient habitude d'utiliser, tentative qui a fait apparaître les limites du réseau interorganisationnel.

Jusqu'à présent, nous avons analysé les étapes de développement d'un projet AccèsLogis, soit l'émergence, l'élaboration et une seule étape de la mise en œuvre : la construction. Dans le chapitre suivant, nous allons analyser la gestion de la coopérative dans le cadre du programme AccèsLogis.

CHAPITRE 6 - MISE EN OEUVRE DE LA COOPÉRATIVE

6.1 Introduction

Faire un récit de tous les mécanismes de CIO entourant l'exploitation de la coopérative L'Étale depuis 2004 jusqu'à 2014 dépasserait le cadre de notre démarche. C'est pourquoi nous avons produit ce chapitre de façon à mettre en évidence les événements les plus marquants de l'évolution de la coopérative de L'Étale et de sa gestion, tout en respectant, lorsque possible⁶³, la logique chronologique qui a prévalu jusqu'ici. Nous documentons, d'une part, les mécanismes de coordination qui ont aidé à résoudre les difficultés courantes rencontrées par la coopérative d'habitation dans le cadre du programme AccèsLogis et, d'autre part, les mécanismes qui relèvent du caractère intersectoriel et novateur de la coopérative de solidarité en habitation L'Étale.

En premier lieu, nous décrivons comment s'est articulée la transition entre la fin de la construction de l'immeuble de la première phase et la gestion-exploitation de l'organisme. Sont donc abordées les premières opérations de sélection, de location et de développement organisationnel de L'Étale, en portant une attention particulière aux mécanismes formels et informels qui ont balisé les comportements des parties prenantes. Ces analyses sont l'occasion de dresser un portrait de la structure de CIO des premières années de fonctionnement de la coopérative, soit entre 2004 et 2007.

En deuxième lieu, nous montrons comment L'Étale et les organisations qui gravitent autour d'elle ont résolu quelques-unes des difficultés apparues entre 2007 et 2014. Ces défis découlaient, d'une part, de sa mission l'engageant à louer plus de la moitié de ses logements à une clientèle ayant des problèmes de santé mentale et, d'autre part, de ses responsabilités de propriétaire immobilier dans le cadre du programme AccèsLogis.

⁶³ Pendant l'étape de gestion-exploitation, plusieurs événements distincts se déroulent, en effet, pendant la même période sans pour autant être liés.

6.2 Premières opérations d'exploitation

La sélection des premiers membres de L'Étale a débuté dès la formation du groupe de citoyens qui a participé à la fondation de la coopérative. La sélection des membres suivants s'est déroulée à partir de l'engagement conditionnel et s'est terminée pendant la construction (L'Étale, 2004 ; Ville de Québec, 2003f). Avant d'aborder en détail les procédures de sélection, nous devons préciser que la mission spécifique de L'Étale, qui consiste à loger une clientèle mixte, a ajouté à la complexité des opérations de sélection. C'est pourquoi nous allons tout d'abord décrire comment s'est faite la sélection de la clientèle dite « régulière » pour ensuite analyser le processus de sélection des locataires qui vivent des enjeux de santé mentale.

La sélection des locataires d'une coopérative d'habitation est balisée par plusieurs normes imposées par AccèsLogis et que l'organisme s'engage à respecter en signant la Convention d'exploitation pour « toute la durée du prêt hypothécaire garanti par la SHQ » (SHQ, 2003a : 29)⁶⁴. Par cette signature, la coopérative s'astreignait également à maintenir les prix de ses logements à l'intérieur d'un intervalle se situant entre 75 et 95 % du loyer médian de la région métropolitaine de recensement de Québec⁶⁵ (SHQ, 2004a). Les conditions de location étaient également assujetties aux normes de la Loi sur la régie du logement qui exigent, par exemple, que les locataires signent des baux d'une année avec la coopérative. Dans ce cadre contraignant, la Convention d'exploitation autorisait néanmoins la coopérative à énoncer, dans son Règlement de régie interne (SHQ, 2004a), sa politique de sélection. Cette politique a habilité L'Étale à poser des critères précis qui détaillaient les conditions d'admissibilité de ses futurs locataires, pourvu que ceux-ci n'enfreignent pas le cadre normatif qu'elle s'était engagée à respecter.

⁶⁴ Ce prêt est prévu pour une durée de 35 ans.

⁶⁵ Ces règles faisaient partie des paramètres de l'étude de viabilité financière imposés par AccèsLogis au moment de l'élaboration du projet. Ceux-ci avaient été rappelés à la coopérative par la Ville mandataire dans une annexe jointe à la lettre d'engagement définitif (SHQ, 2003b).

Dans le cas de la phase I, le GRT et les administrateurs de la coopérative ont procédé à la sélection des membres en collaboration avec le Comité logement d'aide aux locataires et la coopérative Les Méritas. Pour ce faire, ils ont organisé et tenu une soirée d'information pour présenter leurs projets et recruter des membres pour louer les logements disponibles. À la suite de cet événement, L'Étale n'a pas reçu assez de demandes admissibles pour écouler ses grands logements destinés aux familles, alors que la coopérative Les Méritas, de son côté, en avait obtenu plus qu'il ne lui en fallait. Ainsi, en collaboration avec le Comité logement d'aide aux locataires, L'Étale a accédé à la liste des personnes qui n'avaient pas été retenues par Les Méritas (Entrevue 1), puis le coordonnateur du développement de SOSACO, en concertation avec le coordonnateur de Clés en main, a organisé une seconde rencontre d'information avec les personnes intéressées, pour les informer des spécificités de L'Étale et les convaincre d'en devenir membre (Entrevue 1).

6.2.1 Sélection de la clientèle « spécifique »

Dès l'émergence du projet de L'Étale, ses fondateurs avaient convenu que sa clientèle spécifique serait composée de personnes souffrant de problèmes de santé mentale et qu'elle bénéficierait en exclusivité des subventions du Programme supplément au loyer (PSL). Cette condition particulière a engendré un ensemble de règles qui s'ajoutaient à celles déjà mentionnées dans la section précédente. D'abord, le programme AccèsLogis fixait un minimum et un maximum d'unités admissibles au PSL, selon le volet qui avait servi à financer le projet⁶⁶. À l'aide de ce mécanisme, la SHQ s'assurait durablement qu'une partie des logements subventionnés par le programme AccèsLogis était du logement social (SHQ, 2003b). Ensuite, les règles précisées dans le *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique* de la SHQ déterminaient tant l'admissibilité des locataires en fonction de

⁶⁶ Pour L'Étale, le minimum était de 4 et le maximum de 11 pour les 21 logements en volet I de sa première phase (Entrevue 13 ; Ville de Québec, 2004f).

leurs revenus que les modalités de la gestion des unités subventionnées par le PSL (SHQ, 2003b).

Ce programme d'aide aux locataires était administré, sur le territoire de la Ville de Québec, par l'OMHQ (L'Étale, 2009d) selon une entente tripartite (SHQ, s.d.a) qui liait l'Office avec la Ville de Québec et la SHQ. Cette entente fixait le partage des charges financières entre la SHQ (90 %) et la Ville de Québec (10 %), ainsi que les responsabilités de chacune des parties prenantes⁶⁷. Par des mécanismes de coordination similaires qui faisaient de la Ville de Québec un mandataire du programme AccèsLogis, l'OMHQ était chargé d'administrer le PSL et de veiller au respect de ses règlements.

Enfin, à cet ensemble réglementaire complexe, s'ajoutait le fait que la SHQ reconnaissait l'autonomie de la coopérative en matière de gestion immobilière, de la même manière que pour la clientèle régulière. Ainsi habilitée, L'Étale a pu réserver informellement tous les logements PSL à ses locataires ayant un problème de santé mentale, dans le cadre de sa mission visant à fournir des logements à cette clientèle spécifique.

Vers la fin de l'élaboration de la phase I, la Ville de Québec, par le biais de la lettre d'engagement conditionnel, exigeait de L'Étale qu'elle fournisse à l'OMHQ (L'Étale, 2004a), par l'intermédiaire de SOSACO, une liste des locataires répondant aux critères établis pour l'attribution des logements à loyer modique (Ville de Québec, 2003f). La coopérative d'habitation a confectionné la liste demandée avec l'aide des organisations du réseau informel et, plus particulièrement, avec celle de Clés en main. En effet, les personnes inscrites sur cette liste ont été recommandées à L'Étale après avoir été sélectionnées par un comité de travail de Clés en main. Ce comité a exécuté une présélection à partir d'une liste de personnes inscrites auprès des organismes partenaires de Clés en main (Entrevue 9). Il a ensuite choisi les candidats selon une grille de critères qui

⁶⁷ Les termes de l'entente tripartite reprennent en partie ceux de l'entente faisant de la Ville de Québec une ville mandataire (SHQ, 2002) et ceux de la Convention d'exploitation de L'Étale (SHQ, 2004a).

déterminaient leurs besoins en matière de logement et leur santé mentale. Une fois terminé, ce processus a conduit à la signature d'une entente entre L'Étale et l'OMHQ, dans laquelle l'Office reconnaissait l'admissibilité des locataires proposés ainsi que la conformité des critères de sélection utilisés (Entrevue 1). Enfin, cette décision a été entérinée par la SHQ qui, sur la base d'une analyse des règlements de la coopérative, a émis son certificat de conformité (Entrevues 10, 13 ; SHQ, 2003).

Les premières actions de l'organisme à titre de propriétaire ont été coordonnées par les mécanismes formels qui découlent du cadre réglementaire du programme AccèsLogis. À l'opposé, le respect des spécificités de la coopérative a reposé sur la confiance mutuelle et la collaboration avec le coordonnateur de Clés en main. En l'absence d'une entente formelle entre L'Étale et Clés en main, le coordonnateur assurait la cohésion entre les deux organisations par sa présence auprès des deux comités de sélection (L'Étale, 2006h). Ce contraste illustre les particularités des secteurs de l'habitation sociale et de la santé mentale et le niveau élevé de différenciation qui en découle.

6.3 Développement de la coopérative

À la suite de la construction de l'immeuble, le GRT a accompagné L'Étale sur la base du Contrat de service qui liait les deux organisations et garantissait à la coopérative, jusqu'un an après la date d'ajustement des intérêts, un soutien à son développement (Entrevue 8).

C'est quand même énorme, 200 heures de formation auprès du groupe promoteur. Et même après, là quand ils sont dedans, on les suit un petit bout de temps quand même. On a un an lors duquel on les accompagne. (Entrevue 15)

Le GRT a dirigé la mise sur pied du Comité de chantier, du Comité règlements et politiques, du comité de sélection, des comités responsables du secrétariat, des finances et de l'entretien. Il a également piloté l'élaboration et la mise en place d'un plan de gestion, qui décrivait comment L'Étale devait organiser la gestion autonome de ses opérations, et dont la coopérative devait rendre compte à la SHQ (SHQ, 2004a).

6.3.1 Formations et soutien opérationnel

Pendant cette période de transition, le Contrat de service entre L'Étale et son GRT prévoyait des formations théoriques et pratiques qui ciblaient des aspects précis du développement organisationnel de la coopérative (SOSACO, 2003). Les formations ont ainsi été élaborées et mises en œuvre de manière concertée avec les membres et le CA de L'Étale (L'Étale, 2005e) pour identifier les contenus et les thèmes prioritaires. Ces formations, d'abord dispensées par le chargé de projet du GRT de L'Étale, l'ont ensuite été par un employé spécialisé de la FECHAQC. L'implication de la Fédération s'inscrivait dans l'entente de collaboration avec SOSACO qui balisait le partage des ressources, assurait le développement de nouvelles coopératives et garantissait que celles-ci soient adéquatement structurées. Ces efforts coordonnés ont facilité également l'intégration et la participation de L'Étale au réseau de la Fédération.

Oui parce qu'ils sont proches de la FECHAQC et que nous autres on se dit... d'autant plus que le bassin de base de ta coop n'est souvent pas coop, ce sont des locataires et il faut les amener à être des membres. (Entrevue 11)

Les formations offertes par la FECHAQC pour le compte du GRT (Entrevue 11) se conformaient au plan de formation et se voulaient « [...] une approche favorisant l'autonomie et la prise en charge du projet par les membres de l'Organisme » (Entrevue 11), rencontrant ainsi un des critères centraux du cadre de reconnaissance des GRT par la SHQ (SHQ, 2011b).

Ces formations ont influencé la structure organisationnelle et les modes d'opération de L'Étale. De ce fait, les formations combinées au soutien opérationnel ont doté l'organisme nouvellement constitué de connaissances pour qu'il puisse se conformer aux exigences qu'il s'était engagé à respecter par la signature de la Convention d'exploitation⁶⁸ (SHQ, 2004a). D'autre part, ces efforts de la FECHAQC et du GRT ont contribué à créer

⁶⁸ Ces exigences sont nombreuses et occasionnent un apprentissage des procédures de reddition de comptes, de la structure de fonctionnement en comité et des politiques de gestion d'une coopérative d'habitation.

une structure de CIO favorable à l'émergence d'une deuxième phase de L'Étale⁶⁹, ainsi qu'à l'instauration de liens durables entre la coopérative et la Fédération.

En effet, pendant les années qui ont suivi la réalisation de la phase I, le chargé de projets responsable de la phase I a animé plusieurs rencontres du CA (Entrevues 8, 11, 15) et assemblées de la coopérative L'Étale (L'Étale, 2005e). Comme une deuxième phase était déjà en cours d'élaboration, ces rencontres constituaient un excellent dispositif de liaison qui a coordonné à la fois les actions menant à la réalisation de cette nouvelle phase et les opérations de gestion de l'organisme. Par ce partage de personnel, le GRT respectait ses engagements envers la coopérative en matière de soutien tout en favorisant le succès du développement de la phase II. Par ailleurs, dès la réalisation de la phase I, L'Étale s'est liée à la FECHAQC en devenant membre⁷⁰, tel qu'imposé par la Convention d'exploitation⁷¹.

Par son adhésion à la Fédération, L'Étale a bénéficié de formations régulièrement offertes à tous les membres, participé à plusieurs assemblées générales annuelles de la Fédération (L'Étale, 2005b, 2008a, 2009a) et, à la suggestion de son GRT, a délégué sa comptabilité à la FECHAQC (Entrevues 11, 15). Cet échange de service prévoyait qu'un employé spécialisé de la Fédération assiste le comité responsable des finances de la coopérative dans ses tâches quotidiennes (Entrevue 15), mais aussi dans la prise de décisions budgétaires (L'Étale, 2010b). Soulignons, en terminant, la contribution de L'Étale au rayonnement du GRT et de la Fédération par sa grande visibilité à l'échelle régionale,

⁶⁹ Cette structure de coordination est décrite au chapitre précédent, au point 5.2.1.

⁷⁰ Au moment de nos entrevues, La coopérative L'Étale était encore membre de la FECHAQC.

⁷¹ En effet, un organisme sous convention se doit d'adhérer à une fédération ou un regroupement, et ce, pour les cinq premières années de son exploitation (SHQ, 2004a).

nationale et internationale en fonction de ses nombreuses caractéristiques novatrices (Entrevue 10)⁷².

L'introduction de ces mécanismes de partages de ressources (Entrevue 11) a été possible grâce à l'étroite collaboration entre la FECHAQC et son GRT. Une collaboration construite par une fusion presque complète des deux organisations (Entrevue 15) qui a conduit à la « colocalisation » de leurs activités, à la planification commune (Entrevue 14) et au développement de liens informels durables entre leurs intervenants.

[...] parce que ce qu'on essaye beaucoup de faire pour les coops, c'est de dire que, pour la première année, on les incite à prendre les services de gestion... de tenue de livres, du moins. Pour dire : « regardez avec la Fédération ». Puis il y a des liens qui se créent. (Entrevue 15)

6.3.2 Soutien de la mission spécifique

Quelques organismes spécialisés en santé mentale, comme Clés en main et ses partenaires, fournissaient des membres de leur personnel qui siégeaient en tant que membre travailleur ou membre de soutien au CA de la coopérative de solidarité.

Puis on avait les organismes soutien, il y avait Océan et le Verger qui étaient deux organismes en santé mentale qui siégeaient comme membres de soutien, plus [le coordonnateur de] Clés en main, comme travailleur... (Entrevue 1)

Les premiers membres du CA de L'Étale ont ainsi effectué plusieurs tâches administratives sous l'égide du premier coordonnateur de Clés en main qui consacrait hebdomadairement plusieurs heures à la coopérative (Entrevues 1, 2, 8, 9). Outre sa

⁷² Voici une liste représentative, mais non exhaustive, des occasions où la coopérative L'Étale a été visible. En 2008, elle s'est exposée dans le cadre de l'assemblée générale annuelle de la FECHAQC pour faire la promotion des coopératives qui se développent au-delà d'une première phase (L'Étale, 2008a, 2008b, 2008p). De plus, elle a produit une présentation sur le thème de la santé mentale au cours du colloque régional de la Fédération des OSBL d'Habitation de Montréal en 2009 « Loger à la bonne enseigne » (L'Étale, 2009f). Enfin, elle a été visitée par des délégations en provenance du Sénégal en 2009 (L'Étale, 2009e), du Maroc en 2010 (L'Étale, 2010A), du Kenya en 2012 (L'Étale, 2012k) et de France en 2013 (L'Étale, 2013c).

participation active au sein du Comité de sélection et la coordination du soutien fourni aux locataires, cet intervenant a contribué à la mise en place du Comité santé mentale. Enfin, Clés en main a encouragé, par le biais d'un don en argent, la création d'un bulletin qui devait accroître la communication entre les membres et le CA (Entrevue 7 ; L'Étale, 2007b).

Même si cet échange de ressources n'était balisé par aucune entente formelle, un partenariat effectif, basé sur la confiance et des mécanismes informels de coordination, liait L'Étale, Clés en main et PECH, assurant la résolution des tensions et crises qui avaient occasionnellement lieu à l'intérieur de la coopérative.

Puis, moi, le coordonnateur de l'époque, [...] m'avait demandé : « Comment on va faire pour que les gens n'aient pas de préjugés les uns envers les autres ? C'est quoi l'activité brise-glace qu'on va faire pour que les gens se présentent les uns aux autres ? » C'est drôle parce que là, à la soirée qu'on avait faite, il y avait 25 ou 30 personnes autour d'une table, on était à la Baratte ou quelque part par là. J[eu] lui ai dit] : « On ne commencera pas à parler de la schizophrénie et des symptômes et ce qu'est une personne qui a un trouble de personnalité limite, c'est quoi la psychose, ça n'a aucun sens : on va tout de suite marquer au fer rouge les gens. » (Entrevue 2)

À cette époque, le coordonnateur de Clés en main, en plus de veiller à la prévention des conflits entre les membres de la coopérative, coordonnait les interventions lors des rares situations où des locataires « se désorganisaient » (Entrevue 7). Dans de tels cas, ce dernier, qui était généralement le premier informé, contactait l'intervenant qui suivait la personne en « état de crise » pour lui demander d'agir auprès d'elle (Entrevue 12). Ce rôle, qualifié de *pivot*, était offert à L'Étale et à sa clientèle sans frais et sans contrat.

Le soutien offert à L'Étale a été coordonné par Clés en main à l'aide des ressources mises à sa disposition par un réseau d'organisations que le programme intersectoriel avait construit grâce à de multiples ententes plus ou moins formelles (Clés en main, 2008a). En effet, Clés en main avait accès à un vaste réseau d'organismes communautaires spécialisés en santé mentale, présents sur le territoire de la Ville de Québec et avec lesquels il avait tissé des ententes bilatérales (Clés en main, 2008a). Ces ententes garantissaient le suivi d'un locataire en période d'instabilité. Elles constituaient, pour L'Étale et tous ses autres partenaires privés et communautaires en habitation, une forme de « police d'assurance »

(Entrevues 9, 12, 14). Suffisamment flexibles, ces ententes permettaient, par exemple, d'attribuer à l'intérieur de délais plus courts⁷³ un nouvel intervenant à une personne en situation difficile, dont le suivi avait été interrompu (Entrevues 5, 12). Cette structure était consolidée par un contrat signé entre le coordonnateur et les « clients » de Clés en main, qui autorisait l'organisme à entreprendre les démarches appropriées pour faire valoir les droits des locataires au maintien dans les lieux et à la sécurité (Entrevue 12).

On va signer aussi cette entente-là. [De sorte q]u'on va agir si le maintien de la personne en logement est menacé. Elle va même nous autoriser à travailler avec son travailleur social, parce que tout est confidentiel. Elle va nous autoriser à communiquer avec son intervenant, si on sent que son maintien dans les lieux est menacé. On va dire à l'intervenant : « va voir la personne, parce qu'elle ne *feel* pas ». Et après, [le contrat] dit : « pendant la première année et quand la situation le requiert ». (Entrevue 12)

6.3.3 Extension du soutien organisationnel

Pendant les premières années d'opération de L'Étale, des difficultés dues au roulement élevé des membres de soutien qui siégeaient à son CA sont apparues, malgré la forte cohésion entre les organismes spécialisés du secteur de la santé mentale. Parallèlement, en 2006, la coopérative ne pouvait se passer du soutien organisationnel du GRT et de la FECHAQC, constat indiquant que les moyens élaborés et mis en œuvre pour soutenir son développement organisationnel n'avaient pas donné les résultats attendus.

Mais bon, quand j'ai eu fini de faire les formations, je trouvais qu'il avait manqué des choses [...] je ne voyais pas que L'Étale était bien structurée, je ne voyais pas comment ça pourrait fonctionner comme ça. (Entrevue 8)

Dans ce contexte, l'ancienne formatrice de la FECHAQC est devenue membre de soutien au CA de L'Étale, lors de l'assemblée générale annuelle du 31 mai 2006 (L'Étale, 2006h, 2006i, 2006j). Cette solution a été rendue possible grâce à la LC qui autorisait qu'un membre de soutien « soit toute autre personne ou société qui a un intérêt économique, social ou culturel dans l'atteinte de l'objet de la coopérative. » (a. 226.1 LC). La flexibilité

⁷³ Les mécanismes de coordination réduisaient le temps d'attente occasionné par le processus habituel d'attribution d'un intervenant à une personne qui avait déjà été suivie, mais dont le dossier avait été « fermé », faisant passer les délais de quelques mois à quelques jours (Entrevues 5, 7, 12).

de la LC a donc permis à l'ancienne formatrice de poursuivre, sur une base individuelle, ses objectifs initiaux de formation tout en faisant profiter à L'Étale d'un accès privilégié à certaines ressources de la FECHAQC. En somme, nos observations démontrent que le développement de l'autonomie de L'Étale s'inscrivait à l'intérieur d'un processus d'apprentissage difficile à coordonner pour les organismes de soutien comme le GRT et la FECHAQC et que, par conséquent, un décalage peut exister entre la reconnaissance légale de l'autonomie d'une coopérative et sa pratique effective.

6.3.4 Institutionnalisation et différenciation

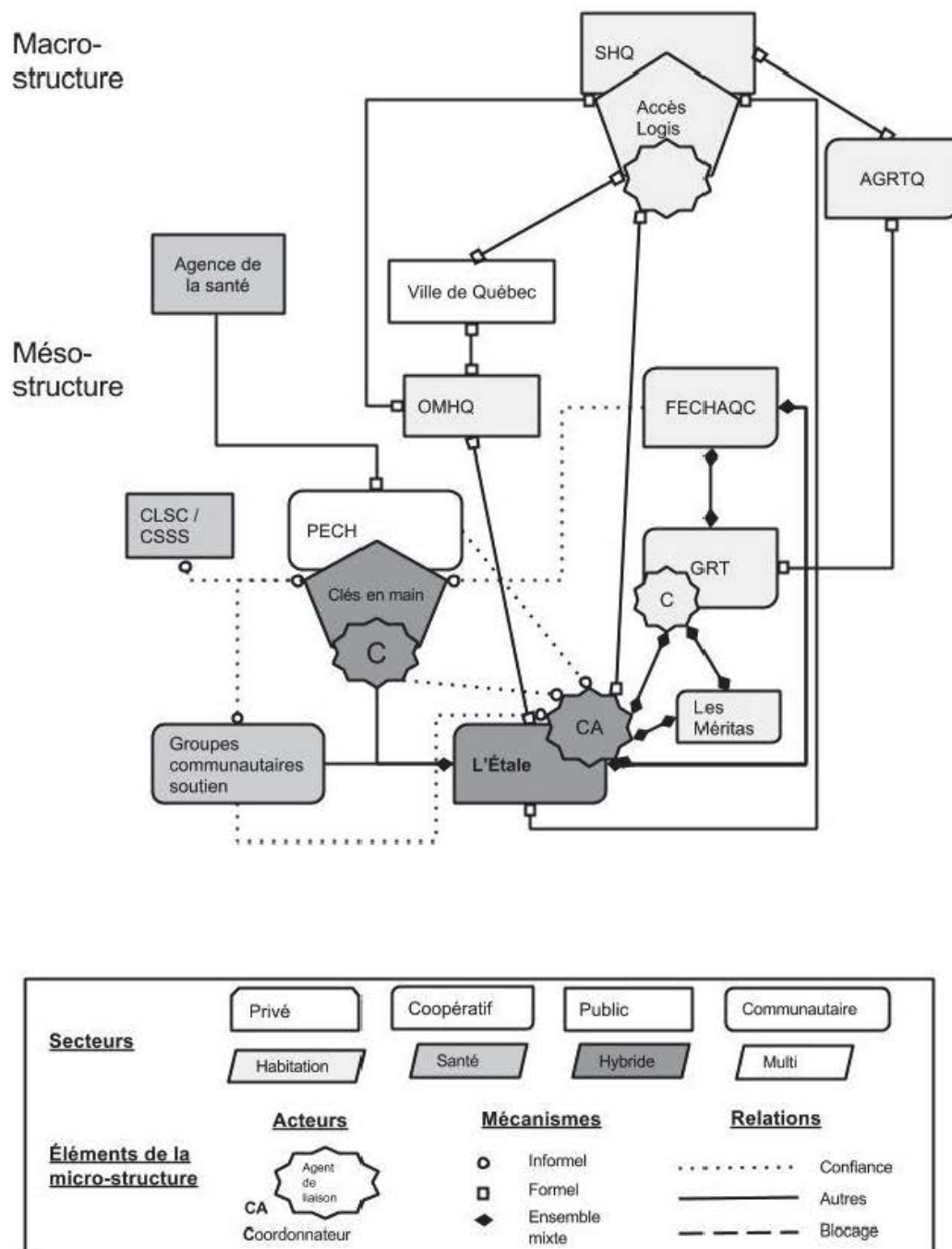
En regard à la structure de CIO, nous observons, d'une part, la capacité du réseau interorganisationnel (illustré ci-dessous au schéma 6.1) à se prolonger au-delà des étapes de développement du projet et, d'autre part, une différenciation de plus en plus marquée entre le réseau informel et le cadre réglementaire.

En comparaison avec le schéma 4.1, le schéma 6.1 présente une structure de CIO similaire en termes de parties prenantes. La plupart des acteurs qui disparaissent d'un schéma à l'autre avaient participé à la construction de l'immeuble et avaient formé un groupe interorganisationnel, ce qui confirme le caractère transitoire de cette micro-structure de coordination. Malgré les similitudes sur le plan des acteurs, nous remarquons de nombreuses différences en ce qui a trait aux rôles des parties prenantes et des mécanismes de coordination.

Ce schéma montre que SOSACO et la Ville de Québec, à la suite de la date d'ajustement des intérêts, ont cessé d'occuper des positions aussi centrales qu'au moment du développement, tandis que L'Étale, par le biais de son CA, est devenue l'organisation détenant la responsabilité de diriger les opérations et d'entretenir des relations bilatérales avec la plupart des acteurs du réseau. Ces relations ont été essentiellement coordonnées par des mécanismes formels (statuts de constitution, Contrat de gestion, Convention d'exploitation, certificat de conformité) qui ont été mis en place entre les étapes d'élaboration et de construction. La continuité observée s'inscrit dans une tendance à

l'institutionnalisation du réseau interorganisationnel décrite lors de nos analyses du développement des phases I et II au chapitres quatre et cinq. Force est donc de constater que les opérations de planification de l'étape d'élaboration ne concernaient pas seulement les activités reliées au chantier, mais ont aussi conditionné les opérations de gestion-exploitation.

Schéma 6.1 – Structure de CIO du développement de L'Étale (2004 - 2007)



Source : Auteur

Malgré l'institutionnalisation du réseau interorganisationnel, des acteurs du réseau informel ont contribué à la continuité entre les étapes par leur soutien au développement de la coopérative L'Étale, spécifiquement en lien avec sa mission de santé mentale. Paradoxalement, les relations entretenues entre L'Étale et ses partenaires du réseau de la santé mentale se sont prolongées, alors que les mécanismes de coordination utilisés témoignent de la faible institutionnalisation de ce réseau. Toutefois, la coprésence durable du réseau informel et du programme s'est accompagnée d'une réduction des interrelations et d'une augmentation de la différenciation entre ces deux méso-structures encadrées à l'intérieur du réseau interorganisationnel. Nous montrons, dans les sections suivantes, comment cette évolution s'est poursuivie.

6.4 Négociation d'un cadre de partenariat avec Clés en main

Un roulement important au poste de coordonnateur de Clés en main s'est produit entre 2005 et 2007. Ces difficultés ont mené à l'arrivée du coordonnateur en poste au moment de notre recherche, arrivée qui a d'ailleurs coïncidé avec l'éclatement de conflits au sein du CA de L'Étale qui ont opposé le membre travailleur à ceux de soutien⁷⁴. Ces tensions entre les membres de soutien et le nouveau coordonnateur s'expliquent principalement par la confusion des rôles de ce dernier, mais aussi, plus généralement, des rôles de Clés en main par rapport à L'Étale (Entrevue 8). La succession de coordonnateurs n'a pas été étrangère à cette situation ; l'absence d'entente formelle permettant à chacun d'eux, en fonction de son style et de sa vision, de redéfinir son rôle ainsi que ses rapports avec L'Étale.

Dès l'automne 2007, Clés en main a alors offert à L'Étale de négocier un cadre de partenariat qui devait servir d'outil de standardisation des procédures et de planification conjointe. Lors de la présentation du modèle d'entente par le coordonnateur (Clés en main, 2007, 2008b), la coopérative l'a accueilli favorablement. Cette démarche répondait, pour

⁷⁴ Une relation particulièrement conflictuelle s'est établie entre le coordonnateur de Clés en main avec le membre de soutien de L'Étale qui avait d'abord été responsable de la formation de la coopérative, pour le compte de la FECHAQC (Entrevue 2).

son CA, à un besoin de limiter le pouvoir de Clés en main sur la coopérative et ainsi affirmer son autonomie (Entrevue 8).

[...] puis c'est plus nous qui ressentions le besoin d'encadrer ça pour ne pas qu'il y ait encore les risques de débordements de la part de Clés en main dans notre décor. Pour dire : « regarde, on est une coopérative qui est autonome, puis on doit fonctionner de façon autonome... sans... Q : Sans interventions extérieures. R : Oui. (Entrevue 8)

Les négociations qui ont entouré la rédaction de ce document, ralenties par plusieurs conflits et l'installation d'un climat de méfiance entre L'Étale et Clés en main, se sont étendues jusqu'en 2010 (L'Étale, 2010g). Ce sont de profonds désaccords entre le coordonnateur de Clés en main et le membre de soutien de la FECHAQC sur le plan des valeurs, des visions et des cultures organisationnelles et sectorielles qui ont été à l'origine de ces conflits (Entrevues 2, 8, 12 ; L'Étale, 2008e)⁷⁵.

Cette escalade a été rapidement connue de toutes les organisations du réseau informel autour de Clés en main et de L'Étale. Par exemple, PECH et la FECHAQC, toutes deux présentes au sein du Comité de gestion de Clés en main, ont cherché un règlement rapide de ce conflit en mettant à profit leurs réseaux respectifs. PECH a agi comme médiateur en convoquant une rencontre entre les personnes impliquées dans le conflit (Entrevue 2). Mais cette initiative n'a pas suffi à dénouer l'impasse. De son côté, la directrice des services aux coopératives de la FECHAQC, qui siégeait au Comité de gestion de Clés en main, est intervenue en ce lieu pour communiquer le point de vue de la coopérative (Entrevue 11).

Si c'est problématique, on va se parler, on va se voir... des fois on se rencontre à un événement, donc on en profite pour glisser un mot à la bonne façon. Mais, le courriel... ça peut être pour de l'information, mais quand on a besoin d'une réponse assez rapidement, on fait le contact. (Entrevue 11)

Cette intervention a favorisé la mise à l'agenda d'une réflexion au Comité de gestion sur le rôle du coordonnateur de Clés en main. Le Comité de gestion se préoccupait d'éviter

⁷⁵ Ce conflit a atteint son paroxysme alors qu'une plainte à l'endroit du coordonnateur de Clés en main a été confiée par écrit au directeur général de PECH, de la part du même membre de soutien de la coopérative d'habitation (L'Étale, 2008s).

que Clés en main ne devienne affecté à la prestation de services et s'inquiétait du temps investi par leur coordonnateur, jadis « loué » à L'Étale comme membre travailleur (Entrevue 5). Au début de l'automne 2008, l'idée de recentrer les tâches du coordonnateur autour du rôle de pivot et du développement de l'accès à des logements admissibles au PSL, avait formé un consensus au sein du Comité de gestion (Clés en main, 2008a ; Entrevue 9). Cela explique d'ailleurs l'absence du coordonnateur dans l'élaboration et la construction de la phase II de L'Étale (Entrevue 12).

[...] on veut éviter aussi d'embarquer dans des services. Ce qu'on fait c'est qu'on maille les affaires, tu sais ? On a vraiment essayé de vraiment délimiter les rôles, parce qu'on peut se perdre là-dedans assez facilement. (Entrevue 5)

Cette position de Clés en main a amené le retrait de son coordonnateur du CA de L'Étale où il occupait le poste de membre travailleur (Clés en main, 2008c). Pour Clés en main, ce retrait augmentait l'importance stratégique relative à l'entente de partenariat, dont la signature permettrait « de réserver de façon officielle les logements pour la clientèle santé mentale » (Clés en main, 2008d : 3). D'un point de vue opérationnel, l'absence du membre travailleur au sein du Comité de sélection a été compensée par l'implication accrue d'un membre de soutien (L'Étale, 2009b, 2010j). Légalement, l'adaptation de L'Étale a été facilitée par la refonte de la LC qui avait eu lieu quelques années plus tôt (a. 226.1 LC). Un amendement l'avait rendue plus permissive en abaissant le nombre de types de membres qui devaient être représentés au CA d'une coopérative de solidarité. En d'autres mots, la présence du membre travailleur, avec ce changement légal, devenait facultative (Entrevues 1, 8). En ce sens, il est probable que ce changement législatif ait facilité la décision du Comité de gestion, car il minimisait les conséquences négatives pour L'Étale, libérée de l'obligation de remplacer le membre travailleur. Ainsi, L'Étale s'est adaptée au retrait du coordonnateur en modifiant ses règlements de régie interne de façon à permettre que son CA soit constitué par quatre membres utilisateurs et trois membres de soutien, dont au moins deux devaient provenir d'organismes en santé mentale (L'Étale, 2008q).

Pendant cette même période, la coopérative a éprouvé des difficultés pour assurer la pleine occupation de son immeuble tout en restant en accord avec sa mission. L'Étale

disposait d'un logement qui devait être occupé par un locataire ayant des problèmes mentaux, mais disposant de moyens financiers suffisants pour le payer entièrement.

Mais nous, c'est 50% plus 1 donc, il y a une personne qui n'était pas subventionnée. Et la personne... il y avait une personne qui avait des problèmes de santé mentale qui quittait, ça fait que là il fallait qu'on trouve quelqu'un qui avait un problème de santé mentale, mais qui n'avait pas besoin d'un supplément au loyer. Ça c'est arrivé parce qu'il y avait quelqu'un qui n'avait pas de problème de santé mentale, mais qui avait une subvention... (Entrevue 8)

Par exemple, à l'automne 2008, ce logement s'est libéré et la vacance a ensuite été annoncée à Clés en main, en vertu de l'entente tacite qui prévalait encore à l'époque. Le CA de L'Étale a profité de l'occasion pour demander à Clés en main s'il détenait un PSL-privé disponible pour ce logement (L'Étale, 2008i). Clés en main n'a pu que refuser cette requête, car son coordonnateur savait que les normes du programme AccèsLogis interdisaient que le total des logements en PSL dépasse le seuil maximal prévu aux organismes sous convention, seuil déjà atteint par L'Étale (Entrevue 12 ; SHQ, 2003b). Quant à la recherche d'un locataire, malgré des démarches auprès de ses partenaires référents, Clés en main n'a pas été mesure de fournir une candidature intéressante au Comité de sélection de la coopérative, car les critères de recherche ne correspondaient pas avec la clientèle visée par le réseau de Clés en main (Entrevues 8, 12). Au mois de décembre, L'Étale, dont la confiance envers Clés en main s'effritait (L'Étale, 2008o), était impatiente de parvenir à louer son logement. La coopérative a décidé d'annoncer elle-même le logement dans les journaux locaux ainsi qu'à tous les organismes en santé mentale du réseau (L'Étale, 2008k, 2008n).

Ça fait que là, c'est là qu'on a commencé à s'occuper de nous-mêmes. J'ai fait tous les documents. Je l'ai envoyé. On a envoyé ça... en fait moi et quelqu'un d'autre du comité de sélection et on a envoyé ça à tous les organismes de santé mentale. (Entrevue 8)

Vers la fin du même mois, le comité de sélection a reçu la demande d'un candidat intéressé et satisfaisant tous les critères de la coopérative (L'Étale, 2008o). Cette pratique laborieuse mais fructueuse, s'est donc avérée une expérience d'apprentissage favorable au développement de l'autonomie de L'Étale. En ce sens, cette pratique de la coopérative, au départ exceptionnelle, est ensuite devenue courante (Entrevue 8 ; L'Étale, 2011e). Du point

de vue de L'Étale, nous voyons que cette réussite a contribué à son autonomie et, par conséquent, réduit son interdépendance vis-à-vis Clés en main (L'Étale, 2010b). Néanmoins, la prise en charge de toutes les étapes de sélection de sa clientèle spécifique constituait un défi qui s'est ajouté à ceux qui découlaient de la nouvelle composition de son CA (Entrevues 3, 8 ; L'Étale, 2009a). Ces défis ont motivé la coopérative à développer ses relations avec des organismes locaux spécialisés en santé mentale (L'Étale, 2009, 2010t). Dans l'espoir de recruter de nouveaux membres de soutien, le CA s'est doté d'instruments de communication tels que des documents de présentation de la coopérative et des lettres d'invitation (Entrevue 8 ; L'Étale, 2011i, 2013a). Devant l'insuccès de ses initiatives (Entrevue 10), L'Étale a incidemment procédé à une rectification de ses règlements de régie interne afin d'amener le nombre de membres de soutien au CA à deux, réduisant les chances qu'il soit incomplet (L'Étale, 2010w, 2010x), tout en restant à l'intérieur des limites dictées par la LC.

Parallèlement, L'Étale a consolidé ses relations informelles avec PECH et en a développé d'autres avec certains intervenants qui agissaient auprès de ses membres, de façon à faciliter les interventions :

Et on a aussi développé des contacts avec... il y avait une intervenante qui avait plusieurs clients à L'Étale. Parfois elle accompagnait ses clients aux entrevues de sélection, donc elle a vu qui on était, comment on fonctionnait, le sérieux de notre organisation. Quand il y a eu des problèmes avec des ses clients, on s'est parlé directement. (Entrevue 8)

L'arrivée prochaine des logements de la phase II, prévue aux alentours de l'été 2010, a favorisé la reprise des discussions et l'avènement d'une entente négociée. Au cours de l'hiver 2010, L'Étale a donc procédé à l'étude du cadre de partenariat proposé par Clés en main (L'Étale, 2010b). L'Étale, avec le concours d'un conseiller juridique de la FECHAQC (Entrevue 8), a partiellement réécrit l'entente en y incluant des d'éléments reconnaissant les spécificités d'une coopérative (L'Étale, 2009g, 2010g). Les négociations se sont conclues le 14 avril 2010 (Clés en main, 2010a) lors d'une rencontre organisée par un intervenant de PECH (et membre de soutien au CA de L'Étale) qui assurait un rôle de médiation (Entrevue 12) entre le coordonnateur de Clés en main et le président de L'Étale (L'Étale,

2010l). Ces derniers ont alors signé une entente concernant tous les logements subventionnés de la phase I et de la phase II (Clés en main, 2010b).

L'évolution des mécanismes de coordination que L'Étale et Clés en main se sont donnés atteste, d'une part, des difficultés de maintenir à long terme un partenariat basé sur des règles informelles et, d'autre part, des vertus de la dépendance aux ressources pour stimuler la CIO. De plus, il appert une tension entre deux notions qui doivent être apprises simultanément par une organisation comme L'Étale qui évolue dans un cadre partenarial : la recherche d'autonomie et la reconnaissance des liens d'interdépendance.

6.5 Relations de L'Étale avec ses partenaires institutionnels

Outre cet enchevêtrement de relations intersectorielles au sein du réseau informel découlant de la mission spécialisée en santé mentale de L'Étale, nous avons analysé des RIO motivées par des difficultés de gestion immobilière qui relevaient directement du programme AccèsLogis.

En 2004, la Ville de Québec avait financièrement contribué à la première phase de la coopérative L'Étale, notamment par l'octroi d'un rabais annuel sur les taxes municipales pour une durée de trois années (Ville de Québec, 2004b). Ainsi, au début de 2008, L'Étale a dû affronter la perte de ce crédit de taxes évalué à 11 000 \$ (Ville de Québec, 2004b). Toutefois, cette difficulté a été facilement résolue, car le CA a convaincu son Assemblée d'augmenter les loyers de 3,5 % pour équilibrer son budget conçu avec le concours du service de tenue de livres de la FECHAQC (L'Étale, 2008r).

Cependant, deux ans plus tard, la facture de taxe de L'Étale a subi une seconde augmentation causée par une hausse de l'évaluation municipale du bâtiment de la coopérative. L'accroissement des dépenses de la coopérative menaçait son équilibre budgétaire, forçant le CA à prévoir des augmentations de 7,5 % des prix des loyers, seule source de revenus de l'organisme. À la suite d'une discussion avec la présidente de la coopérative Les Méritas sur ce problème commun, un des membres de soutien du CA est

entré en communication par courriel avec un évaluateur immobilier en poste à la SHQ (L'Étale, 2010o). Ce dernier a référé le membre de soutien à l'expertise d'une firme privée qui, à la suite d'une analyse préliminaire, jugeait que l'immeuble de L'Étale était effectivement surévalué et conseillait donc à L'Étale de contester la nouvelle évaluation. Sur ces conseils, le CA a toutefois décidé de ne pas contester l'évaluation municipale de son immeuble situé à Sainte-Foy (L'Étale, 2010o), car le CA de L'Étale est parvenu, avec l'aide de la Caisse d'économie solidaire et de la FECHAQC, à équilibrer autrement le budget des dépenses de la coopérative.

En effet, ces événements coïncidaient avec le renouvellement du prêt hypothécaire contracté cinq années plus tôt par la coopérative. Lors des négociations avec la Caisse d'économie solidaire, son prêteur agréé, L'Étale a obtenu un meilleur taux d'intérêts sur son emprunt, dont le remboursement constitue le principal poste de dépense. La coopérative a ensuite trouvé conseil auprès de l'employé de la FECHAQC responsable de sa tenue de livres qui a suggéré de profiter de cette occasion pour réduire les paiements hypothécaires tout en maintenant l'échéance du prêt, amenuisant ainsi les impacts de la hausse des taxes sur le niveau des loyers. L'Étale a donc fait une première demande auprès de la SHQ, mais cette dernière a refusé (L'Étale, 2010e) en raison de l'importance d'accélérer le remboursement des intérêts sur le prêt de façon à protéger la coopérative des risques de taux⁷⁶. Devant ce refus, la coopérative a insisté, arguant que les augmentations drastiques qu'elle devrait appliquer à ses loyers les feraient alors dépasser le seuil maximal de 95 % du loyer médian de la région métropolitaine de recensement de Québec si ses paiements hypothécaires n'étaient pas révisés pour contrer cette hausse de taxe. La coopérative a obtenu l'appui de sa demande auprès de la SHQ par son prêteur agréé (L'Étale, 2010d).

⁷⁶ En effet, selon la Convention d'exploitation, « L'ORGANISME [doit] obtenir l'accord de la SOCIÉTÉ avant de modifier tout de l'acte de prêt incluant les paiements hypothécaires et les remboursements par anticipation » (SHQ, 2010).

L'ensemble de ces démarches a mené à la négociation avec la SHQ d'un compromis favorable à L'Étale⁷⁷.

Les négociations qui ont mené à la résolution de ces difficultés montrent que les RIO dans le domaine de l'habitation sociale ont gardé, au moment de l'étape de gestion-exploitation, la forme d'un réseau interorganisationnel qui opère selon plusieurs types de mécanismes et à des niveaux variés de formalisme. Cependant, l'autorité de la SHQ, lors des négociations, a été limitée par la capacité de L'Étale à affirmer son autonomie en faisant, par exemple, valoir ses responsabilités de propriétaire. Cet exemple montre comment le développement des habiletés à négocier de L'Étale, dans le cadre du programme AccèsLogis, est passé par l'apprentissage des normes (Convention d'exploitation) et des moyens de communication formels avec ses partenaires. Toutefois, la montée en autonomie de L'Étale est limitée par la principale composante du montage financier du programme AccèsLogis : le prêt contracté par l'organisme et garanti par la SHQ et dont environ la moitié est remboursée par la subvention de cette dernière, laquelle est conditionnelle au respect des normes définies par la Convention d'exploitation.

6.6 Difficultés de gestion des logements de la phase II

Au cours du printemps 2010, une fois l'entente signée avec Clés en main, le Comité de sélection de L'Étale a démarré la sélection des membres et locataires pour le nouvel immeuble construit dans le quartier Saint-Sauveur. La sélection des locataires pour la clientèle spécifique s'est déroulée, comme convenu formellement, en collaboration avec Clés en main qui agissait à la manière d'un courtier, servant d'intermédiaire entre L'Étale et les organismes référents (L'Étale, 2010s).

Je te dirais que L'Étale, le côté *broker*, bien, on a gardé ça avec L'Étale, c'est ça. L'Étale, quand il y a un logement disponible pour une personne qui a un problème de santé

⁷⁷ En 2010, l'Assemblée a adopté une augmentation de 2,5 % dans le cadre d'un budget d'exploitation équilibré (L'Étale, 2010i).

mentale, elle peut faire affaire avec Clés en main et alors on y va avec ce processus-là. (Entrevue 5)

Conformément à l'entente, Clés en main a effectué une présélection à l'aide de son comité de sélection, doté de sa propre grille de sélection (Clés en main, 2013). Il a ainsi fourni un nombre important de candidats au Comité de sélection de L'Étale.

Quand la coop ou l'OBNL fait elle-même sa sélection, ils sont dans ce que j'appelle... (rires)... Ils deviennent voyeurs de la personne, ils deviennent voyeurs. Écoute, tu as 24 logements, tu en as 12 pour des personnes en santé mentale. Donc quand tu fais application, tu as un formulaire et il y a le comité de sélection de la coop qui est des administrateurs, qui sont en même temps des cohabitants, qui sait qu'est-ce que l'autre a comme diagnostic. [...] Clés en main [...] est la soupape de sécurité. Ils ne voient pas le diagnostic, les demandes arrivent ici, si on les sélectionne, moi je leur dis, ils correspondent aux critères, ils ont suivi dans la communauté, ils ont un besoin de logement et bon, je vous réfère trois personnes par unités de logements que vous m'avez réservés, puis vous ferez la sélection finale sur les principes de la coopérative, sur des critères comme tout le monde. (Entrevue 12)

Malgré les mécanismes mis en place, L'Étale est difficilement parvenue à écouler ses logements pour sa clientèle spécifique (Entrevues 11, 12)⁷⁸, car les nouveaux logements de L'Étale correspondaient moins que prévu au marché dans lequel ils devaient s'inscrire.

Mais moi, mes besoins en santé mentale, c'est quoi ? C'est 90 % des trois et demi, des personnes seules ou des couples, parfois des familles monoparentales. On avait la moitié des logements à combler dans L'Étale II. On a eu de la difficulté à trouver des familles pour s'en aller là. Parce que j'avais 6 logements familles. (Entrevue 12)

Ce décalage entre les besoins de la clientèle de Clés en main et les caractéristiques en termes de nombre de chambres des logements offerts par L'Étale a nui au partage de ressources entre les deux partenaires (L'Étale, 2011e). Ce problème provenait d'un plan architectural qui comportait trop peu de logements pour personnes seules (Entrevue 12). Celui-ci avait pourtant été choisi, lors de l'élaboration du projet de la phase II, conformément aux critères d'analyse de viabilité basés, entre autres, sur les coûts maximums admissibles à la réalisation des projets financés par le programme AccèsLogis. Ces critères de viabilité avaient été difficiles à rencontrer en raison des contraintes

⁷⁸ Ce problème ne se limitait pas qu'à la clientèle spécifique, mais s'étendait à l'ensemble des logements. Conséquemment, la coopérative a dû assouplir ses critères de sélection pour la clientèle régulière (L'Étale, 2010s) et multiplier les publications annonçant ses logements (L'Étale, 2010n, 2010q, 2010r, 2010u).

particulières du terrain choisi, lesquelles ont augmenté les coûts de réalisation du projet. Enfin, ces difficultés avaient aussi été aggravées par l'indexation, jugée insuffisante par plusieurs intervenants du secteur de l'habitation sociale et communautaire, des aides financières accordées par le programme AccèsLogis par rapport à l'évolution des coûts sur le marché de la construction neuve (Entrevues 1, 10, 15).

Je vais avoir deux aspects de réponse. L'aspect économique et oui les CMA⁷⁹, les coûts maximums de logement, c'est déterminant pour la ville mandataire et la SHQ qui analyse les dossiers. Et oui, les subventions pour les projets de petite taille, donc beaucoup de un cc versus par exemple des deux, des trois, des quatre cc... oui les projets composés seulement de un cc ne sont plus viables. (Entrevue 10)

Autre contrainte posée par la localisation de la phase II : les conditions économiques des locataires référés par Clés en main étaient plus précaires que celles des habitants de la phase I à Sainte-Foy. Ces personnes ont donc nécessité un soutien financier et logistique accru lors de leur installation, constituant, cette fois, une occasion favorable au partage de ressources entre les partenaires. Ce soutien financier a été offert par Clés en main et ses partenaires, en vertu de l'entente signée et à partir d'un fonds de dépannage prévu à cet effet (Entrevue 8).

L'autre entente, l'autre affaire que Clés en main donne aussi. C'est que la personne qui arrive dans une coop ou un OBNL flambant neuve, elle n'a pas souvent de meubles, car elle vient de chez ses parents, de la rue, d'une ressource intermédiaire... on a un fond de dépannage (Entrevue 12)

Finalement, les concepteurs de L'Étale n'avaient pas prévu qu'en développant un nombre pair de logements (24), un treizième logement allait devoir être loué à une personne ayant des problèmes de santé mentale, mais sans qu'aucune subvention au loyer (PSL) ne puisse être versée au locataire (Entrevue 8)⁸⁰. Les conséquences imprévues mais durables du choix des paramètres inscrits dans la demande d'aide financière démontrent le rôle stratégique des acteurs engagés dans l'élaboration. Par leurs décisions, les concepteurs ont,

⁷⁹ Cet acronyme signifie « coûts maximums admissibles ».

⁸⁰ Cette faille relevait d'un décalage défavorable entre le maximum d'unités admissibles au PSL et la mission spécifique de l'organisme inscrite dans ses statuts de constitution.

en effet, une influence à long terme sur la structure de CIO, particulièrement lorsque le projet AccèsLogis est mis en œuvre dans un contexte intersectoriel.

6.6.1 Essais et erreurs

Pour aider L'Étale à résoudre ses nouvelles difficultés de location, le Comité de gestion de Clés en main, inspiré par une expérience similaire conduite par un organisme à Trois-Rivières (Entrevue 11), a proposé que cohabitent deux locataires de la clientèle spécifique (Entrevue 11). Pour mettre en œuvre cette solution, le coordonnateur de Clés en main a obtenu une dérogation au règlement d'attribution des loyers assujettis au PSL grâce à la collaboration de l'OMHQ.

[...] on avait obtenu que dans les 4 et demi, il pouvait y avoir deux colocataires, au lieu de tu sais... quand il y a du PSL, il doit y avoir un lien familial, mais là c'était un groupe de colocataires pour deux logements qu'on arrivait pas à louer pour une famille pour un 4 et demi, donc deux personnes qui avaient de problèmes de santé mentale pouvaient partager un logement. (Entrevue 8)

Ensuite, par respect pour les normes d'occupation de l'OMHQ, L'Étale et Clés en main avaient informellement convenu que si les colocataires venaient à se séparer, tous deux devraient quitter le logement, celui-ci étant trop grand pour être occupé par une seule personne (Entrevue 8).

Après une expérience d'un an, un conflit violent a éclaté entre les colocataires. Cet accident a nécessité l'intervention de la Police de Québec et ensuite celle de PECH pour le suivi et la fourniture d'un logement d'urgence (L'Étale, 2012a). Ensuite, tel que convenu, Clés en main a annoncé les transferts de chaque personne vers deux logements distincts en formule PSL-Privé. Cette annonce n'a pas obtenu l'accord du CA de L'Étale qui en a aussitôt averti le coordonnateur de Clés en main. C'est alors qu'un second arrangement, qui respectait le droit au maintien dans les lieux de l'ancien colocataire qui était devenu membre de la coopérative, (L'Étale, 2012h) a été négocié grâce à la FECHAQC et à PECH (Entrevue 11 ; L'Étale, 2012g).

C'est quoi l'idée, c'est à ces personnes-là de nous le dire si elles veulent quitter. Ça fait que j'en ai parlé avec un des deux, [...], c'était lui qui était membre, l'autre était

colocataire, mais il n'était pas membre. Donc, on en parle avec [lui], et [il] ne voulait pas vraiment partir, c'est seulement qu'on lui avait dit qu'il devrait quitter... [...] Mais tu sais, il avait fallu qu'on rencontre [Clés en main] pour leur dire ça. (Entrevue 8)

Pendant la même période, le CA de L'Étale a obtenu un PSL supplémentaire auprès de la SHQ pour résoudre le problème du logement réservé à la clientèle spécifique qui ne bénéficiait pas d'aide au locataire. D'abord, un des membres de soutien du CA a confié le problème au PDG de la SHQ dans le cadre du cocktail de fermeture du Rendez-vous de l'habitation de 2011 (Entrevue 8, SHQ, 2011c). Ce même membre a ensuite fait parvenir à la SHQ une lettre de demande (L'Étale, 2011f) et a communiqué par téléphone et par écrit (L'Étale, 2011g) avec le conseiller en gestion attribué à la coopérative (Entrevue 8). Un an plus tard, L'Étale a reçu une lettre de la SHQ qui lui confirmait qu'elle avait obtenu un PSL supplémentaire, lui permettant de desservir entièrement et équitablement sa clientèle spécifique (SHQ, 2012).

C'est que j'ai fait... en fait, ce qui est arrivé c'est que je suis allée à un colloque et j'ai rencontré... c'était [le PDG de la SHQ] ? C'est ça, il était là... puis je suis allée le voir puis je lui ai confié ce problème-là. (Rires) Par la suite, j'ai envoyé des courriels, des lettres et tout ça... et [au conseiller en gestion] de la SHQ et tout et tout... et on a obtenu une subvention supplémentaire. (Entrevue 8)

Les différentes initiatives et solutions, négociées entre L'Étale et ses partenaires, aux difficultés de location rencontrées exposent, d'une part, le lien trivial entre la dépendance envers des ressources essentielles et les RIO (Alexander, 1995 : 315) et, d'autre part, qu'il existe plusieurs façons de gérer cette dépendance. En ce sens, l'habileté de la coopérative à obtenir les ressources convoitées auprès d'organisations publiques du secteur de l'habitation par des mécanismes surtout formels contraste avec les maladresses, les malentendus, les tensions et la méfiance mutuelle qui ont affecté la relation de L'Étale avec Clés en main. Ainsi, les démarches de L'Étale montrent comment la coopérative d'habitation s'est définie, dans la pratique et par ses connaissances, selon le cadre réglementaire du programme AccèsLogis plus qu'en fonction du réseau informel, qui s'articulait autour de Clés en main et PECH. En effet, ce paradoxe apparent entre ouverture et dépendance aux ressources s'explique, selon Alexander, « parce que la dépendance est fréquemment gérée par le biais de structures formelles de CIO, dans le contexte de cadres

réglementés par des lois, des mécanismes de régulation ou des obligations contractuelles » (1995 : 316).

6.6.2 Perspectives

Bien que l'année 2013 se soit déroulée sans anicroche, L'Étale a fait connaître, en mars 2014, son intention de ne pas renouveler l'entente avec Clés en main (Entrevues 8, 12 ; L'Étale, 2014g). Par cette décision, la coopérative affirme vouloir retrouver son autonomie par rapport au programme intersectoriel (Entrevue 8). Nous voyons que l'interdépendance entre les deux organisations, en dépit de l'avènement de la phase II et du soutien financier offert par Clés en main aux nouveaux arrivants, a été atténuée par l'acquisition de nouvelles ressources, par le développement de relations directes entre la coopérative et des organismes du secteur de la santé mentale (PECH) et le développement de son autonomie en matière de sélection de locataires composant sa clientèle spécifique (L'Étale, 2012f). D'autre part, les efforts parfois ambigus ou maladroits⁸¹, que L'Étale a fournis depuis 2010 et qui visaient à approcher d'éventuels membres de soutien et partenaires du secteur, témoignent des défis de l'apprentissage de la CIO. Aussi, le succès limité de ces démarches dénote l'isolement progressif⁸² de la coopérative de solidarité par rapport au réseau informel, qui se manifeste concrètement par une vacance du second poste de membre de soutien à son CA depuis octobre 2012 (L'Étale, 2012i).

Ces dernières observations montrent que la notion de confiance entre les acteurs est centrale. La volatilité et l'intangibilité des liens de confiance expliquent, en partie, la fragilité des projets intersectoriels. En effet, cette rupture surprenante entre L'Étale et Clés en main ne devient compréhensible qu'en ajoutant à l'ensemble des causes de l'isolement

⁸¹ Les efforts de la coopérative dénotent une confusion fréquente dans les choix des moyens de communication ou encore une incapacité à comprendre les spécificités du réseau informel. En effet, la coopérative a souvent utilisé, avec peu de résultats, des moyens de communication formels pour approcher des intervenants et des organismes communautaires du secteur de la santé mentale.

⁸² L'isolement de L'Étale, c'est-à-dire l'érosion des liens de confiance par des tensions qui les ont transformés en blocages et le remplacement de mécanismes informels par des mécanismes formels, se voit à la réduction du nombre de ce type de liens entre le schéma 6.1 et celui présenté à l'Annexe 6a.

de la coopérative d'habitation, la relation tendue entre le coordonnateur de Clés en main et le membre de soutien travaillant pour la FECHAQC (Entrevue 2). Ce parcours conflictuel, pavé de malentendus et de tensions, aurait-il pu conduire à l'effritement de la confiance de L'Étale quant à la capacité de Clés en main de jouer son rôle pivot (Entrevue 8), amenant du coup la coopérative à surévaluer son indépendance et sa compétence face au secteur de la santé mentale ? En ce sens, un gestionnaire interviewé déclarait qu'« [u]ne entente de service ne vaut pas plus que la volonté réelle des acteurs à travailler ensemble » (Entrevue 2).

Enfin, à ces RIO conflictuelles se sont ajoutés des problèmes de gestion interne qui ont amené le CA de L'Étale à émettre un appel d'offres pour la sous-traitance de son entière gestion immobilière (L'Étale, 2014g). Cette démarche, en contradiction apparente avec sa quête d'autonomie et ses valeurs d'*empowerment*, démontre que les stratégies de coordination de la coopérative s'alignent avec la logique d'un cadre réglementaire plutôt qu'avec celle d'un réseau interorganisationnel. En d'autres mots, L'Étale semble avoir appris davantage à agir en fonction du cadre réglementaire du programme AccèsLogis que selon la logique du réseau informel, duquel elle a pourtant émergé.

6.7 Conclusion

Dans ce chapitre consacré à la gestion-exploitation de L'Étale, nous avons montré, à l'instar des analyses des précédents chapitres, que les parties prenantes du projet se sont coordonnées à l'aide d'une variété de mécanismes formels et informels. Les mécanismes formels permettent à la SHQ de coordonner les parties prenantes des projets d'habitation sociale et communautaire par l'intermédiaire d'ententes, de dispositifs de liaison, de procédures de reddition de comptes et de règles relatives au programme AccèsLogis, causant l'institutionnalisation du réseau interorganisationnel. Au centre de cet ensemble d'outils se trouve la Convention d'exploitation dont le rôle est double.

L'Étale a, dans un premier temps, appris à fonctionner de façon autonome grâce au soutien du GRT, dont l'action était elle aussi coordonnée par un ensemble de mécanismes émanant de structures de CIO encadrées au sein du cadre réglementaire du programme AccèsLogis. Ces mécanismes ont d'abord coordonné le développement organisationnel de L'Étale puis donné naissance à de nouveaux mécanismes de coordination entre le GRT et la FECHAQ, allant de l'échange d'informations et la concertation à des mécanismes plus formels tels que la contractualisation, le partage de personnel ainsi que la délégation de responsabilités. La Convention d'exploitation aménage également une part considérable des liens formels de L'Étale avec l'OMHQ, son GRT, la FECHAQ et la SHQ, coordonnant ainsi, d'une part, la transition entre le développement du projet et les premières opérations de gestion-exploitation et, d'autre part, le développement de l'organisme. Par conséquent, cet ensemble complexe a habilité la coopérative à lancer une offre novatrice de logement pour une clientèle spécifique tout en la forçant à conformer ses actions vis-à-vis du cadre réglementaire.

Dans un deuxième temps, l'apprentissage organisationnel de L'Étale s'est produit dans le contexte de ses activités quotidiennes et de son fonctionnement autonome. Les opérations de gestion de la coopérative sont réglées par la Convention d'exploitation qui perpétue l'effet des mécanismes de coordination financiers, lesquels définissent, en plus des caractéristiques durables de l'immeuble, certains paramètres de la gestion de la coopérative d'habitation :

C'est un ensemble, c'est pour ça qu'il y a une subvention de la SHQ, il y a contribution du milieu et en fonction de ces deux éléments et du budget de réalisation, ça va déterminer un remboursement hypothécaire et c'est ce remboursement, avec toutes les charges, énergie, entretien, [etc.], ça donne le budget à l'exploitation, et pour payer ce budget à l'exploitation, il faut qu'il y ait des entrées de revenus qui sont les loyers et c'est là que les loyers qui vont être chargés aux locataires ne doivent pas dépasser 95 % des loyers médians. (Entrevue 3)

En résumé, cette méso-structure de CIO a certes habilité L'Étale à résoudre ses difficultés dans le secteur de l'habitation. Toutefois, en sa qualité de cadre réglementaire, le programme AccèsLogis a imposé à long terme un ensemble de mécanismes formels. Ces mécanismes ont amené la coopérative à se différencier lentement de ses partenaires du

secteur de la santé mentale. Progressivement, la différenciation croissante de L'Étale a limité sa maîtrise des mécanismes de coordination appropriés au réseau informel et nuit à sa capacité à reconnaître ses relations d'interdépendance avec Clés en main.

CONCLUSION

Les chapitres consacrés à l'analyse empirique ont été l'occasion de décrire et d'analyser la CIO dans le cas de la coopérative L'Étale. Nous avons ainsi montré les mécanismes de CIO qui encadrent les étapes de conception, de réalisation et d'exploitation d'un projet d'habitation sociale et communautaire, mettant à contribution des acteurs publics, des OBNL, des coopératives et des entreprises privées. Nos résultats démontrent que toutes les étapes d'un projet de coopérative d'habitation financé par le programme AccèsLogis se déroulent à l'intérieur d'un réseau interorganisationnel, dans lequel ses parties prenantes se coordonnent par les notions de prix, d'autorité et de confiance.

En documentant cette méta-structure de CIO, nous avons relevé la présence durable de deux méso-structures : *réseau informel* et *programme*. Nous avons également relevé plusieurs micro-structures, interreliées et encastrées, qui découlaient des interactions entre les acteurs participant à la CIO. Les nombreux mécanismes de coordination utilisés par les parties prenantes varient selon le cheminement du projet de la coopérative et font évoluer la structure de CIO. Nos analyses montrent que le réseau interorganisationnel évolue selon une tendance générale à l'institutionnalisation. Cette tendance est induite par la méso-structure formée par le programme AccèsLogis, dont les caractéristiques relèvent principalement d'un cadre réglementaire, c'est-à-dire d'un contexte où la coordination provient principalement de l'autorité étatique. Les mécanismes de cette méso-structure, qui n'excluent toutefois pas les notions de confiance et de prix, lui permettent donc de s'inscrire à l'intérieur d'un réseau interorganisationnel et d'évoluer aux côtés d'une autre méso-structure formant un réseau informel.

Nous avons documenté l'évolution du réseau interorganisationnel selon les différentes étapes des projets de la coopérative d'habitation L'Étale. D'abord, dans les chapitres quatre et cinq, nous avons analysé chacune des phases de développement de la coopérative. Nous montrons comment le réseau interorganisationnel a évolué au fil des étapes d'émergence, d'élaboration et de construction des projets selon un schéma similaire

et une tendance générale à l'institutionnalisation. Chaque phase a émergé sous l'impulsion d'organismes communautaires en santé mentale et d'intervenants du secteur de l'habitation sociale et communautaire. Ces acteurs s'étaient regroupés autour d'une table de concertation lors de la première phase, et autour de la coopérative L'Étale lors de la deuxième phase. Ces parties prenantes qui entretenaient principalement des liens de confiance et se coordonnaient à l'aide de rencontres plus ou moins formelles ont constitué un réseau informel par lequel ils ont imaginé et négocié chacun des projets.

Les deux phases de la coopérative L'Étale ont donc été élaborées grâce au soutien du GRT qui opérait en collaboration avec le SDE, lequel agissait à titre de mandataire du programme AccèsLogis. Ce réseau d'acteurs, qui se coordonnaient à l'aide de mécanismes très variés et entretenaient entre eux des liens à la fois formels et basés sur la confiance, est parvenu à résoudre les difficultés rencontrées par des négociations. Ces négociations ont favorisé la mise en cohérence des projets d'habitation sociale et communautaire avec l'ensemble des règles qui relevaient des caractéristiques du marché immobilier, des contraintes budgétaires, des normes du programme AccèsLogis et d'autres règles provenant des différentes instances politiques et administratives locales. Pendant ce processus, le réseau interorganisationnel s'est structuré par rapport au programme AccèsLogis, la méso-structure qui a permis au réseau de s'institutionnaliser en quelque sorte dans le cadre d'un projet durable.

Notre analyse de l'étape de construction a démontré que les impératifs d'efficacité propres à cette étape ont incité les parties prenantes des chantiers à former un groupe interorganisationnel, c'est-à-dire une micro-structure de coordination temporaire qui fonctionnait grâce à des rencontres *ad hoc* et des relations formelles négociées à la fin de l'étape d'élaboration.

Finalement, le chapitre six, consacré à l'analyse de la CIO au cours d'une décennie de gestion-exploitation de la coopérative L'Étale, a montré la continuité et les transformations du réseau interorganisationnel sur lequel s'appuient le programme AccèsLogis et les projets qui en découlent. Ce réseau a poursuivi son institutionnalisation

pendant les années de gestion-exploitation de la coopérative, amenant sa composante informelle à s'effacer de plus en plus. Cette transformation s'est effectuée dans le cadre des actions quotidiennes de L'Étale à titre de locateur, de propriétaire immobilier et de coopérative, ainsi que par l'apprentissage organisationnel qui en a résulté. Par ailleurs, ces difficultés illustrent un défi propre aux agents de liaison qui doivent opérer dans des contextes distincts où prévalent à la fois des règles formelles (secteur de l'habitation sociale) et des règles informelles (secteur de la santé mentale) (Williams, 2012). La maîtrise des règles formelles a nécessité l'apprentissage des termes de la Convention d'exploitation, de la LC et de pratiques standardisées, lequel a amené la coopérative à se différencier progressivement du caractère *ad hoc* du réseau informel d'organismes communautaires spécialisés en santé mentale qui gravitaient autour de PECH et de Clés en main, et ce, tel qu'attesté par Alexander :

The more differentiated member organizations are, the less likely it is that they can be coordinated through informal channels alone, and the more institutionalized the network's IOC structures will have to be. This is because each of the dimensions of differentiation enhances the differences between the organizations which inhibit mutual communication, respect, and trust. (1995 : 314)

Nous lions l'isolement de la coopérative vis-à-vis du réseau informel aux écueils qui guettent les partenariats et qui nuisent au maintien de « l'activation en longue durée » (Divay, 2008 : 287). Nous comprenons donc pourquoi il est plus difficile pour L'Étale d'apprendre à manager ses relations d'interdépendance dans un cadre intersectoriel que de développer son autonomie dans le cadre du programme AccèsLogis. La coopérative semble, en effet, négocier plus facilement avec des institutions publiques, telles que la SHQ ou la Ville de Québec, qu'avec un organisme communautaire comme Clés en main. Cette dynamique s'inscrit dans le même sens que les analyses de Divay (2008 : 286-287) qui traitent des risques d'instrumentalisation dans les partenariats : « si l'acteur public devient le principal bailleur de fonds, le risque existe que le partenaire en vienne à se définir surtout par rapport à son association avec l'acteur public. » Nous comprenons ainsi que cette « identification » est un phénomène complexe qui passe, certes, par la dépendance aux ressources, mais aussi par l'apprentissage organisationnel.

Réponses aux questions de recherche

À la suite de notre analyse empirique du cas de la coopérative L'Étale, nous concluons, vis-à-vis de notre question générale de recherche, que les parties prenantes d'un projet d'habitation sociale et communautaire forment pendant toute son existence un réseau interorganisationnel. Ce réseau coordonne les parties prenantes variées dans le cadre de deux sous-structures durables, le réseau informel et le programme. Ces acteurs, qui peuvent faire partie de ces deux ensembles, se coordonnent en usant avec souplesse d'une grande variété de mécanismes formels et informels, en fonction de leurs connaissances de la sous-structure dans laquelle ils agissent.

Quant à nos questions spécifiques, nous avons montré que les difficultés rencontrées par les acteurs sont nombreuses et varient au fil des étapes d'un projet d'habitation. En effet, les organisations engagées doivent relever des défis qui proviennent des environnements urbain et légal (rareté des terrains vacants et LC), des balises du programme AccèsLogis (normes et contraintes de viabilité économique) et de leurs RIO (différences et conflits). Dans ce contexte, les organisations ont tendance à se coordonner davantage lorsqu'elles affrontent des difficultés qu'elles ne peuvent résoudre seules et, plus particulièrement, lorsque ces obstacles découlent d'une dépendance à une ou des ressources qui leur sont vitales.

Le cas de la coopérative L'Étale montre que le réseau interorganisationnel est coordonné à l'aide de mécanismes faisant appel à un mélange hétérogène de ressources et de règles. Les nombreux mécanismes relevés par notre étude de cas varient en termes de degré de formalité et selon les méso-structures dans lesquelles ils entrent. Les organisations qui agissent au sein d'un réseau informel tendent à se coordonner à l'aide de rencontres *ad hoc* et de discussions qui se déroulent par le biais de liens de confiance entretenus à la manière de relations interpersonnelles. Celles qui se regroupent autour d'un programme se coordonnent essentiellement par le biais de normes, d'échéanciers, de pratiques standardisées, d'opérations de planification, de contrats et de subventions. Notre analyse montre que cette catégorisation est toutefois loin d'être systématique. Nous avons

fréquemment observé, d'une part, des mécanismes formels conduire à des actions coordonnées au sein du réseau informel et vice-versa, et, d'autre part, plusieurs mécanismes être utilisés en conjonction. D'ailleurs, cette tendance à se combiner semble être non seulement une caractéristique des mécanismes, mais être également une propriété de la structure de CIO. En effet, à l'instar de Belley et Gaboury-Bonhomme (2013), nous avons relevé que les structures s'emboîtent les unes dans les autres à la manière de poupées russes. Cette observation concorde d'ailleurs avec les propriétés d'un réseau interorganisationnel tel que nous l'avons défini : « un ensemble de liens entre des organisations qui peut combiner les notions de prix, d'autorité et de confiance » (Alexander, 1995 : 277). Cette propriété permet à des acteurs de s'inscrire à la fois dans le programme et dans le réseau informel, formant ainsi des liens entre les deux méso-structures. Cette souplesse favorise la CIO et les relations intersectorielles et rend possible la création et la mise en œuvre de projets originaux avec l'aide du programme AccèsLogis.

Troisièmement, nous avons constaté que les parties prenantes contribuent à la reproduction et à la transformation de la structure de CIO selon leurs capacités à la connaître et la comprendre. Notre analyse démontre que les acteurs, par leurs connaissances et leurs apprentissages, définissent des règles entre eux et partagent des ressources de façon à influencer leurs comportements respectifs. Le cas de L'Étale montre que l'apprentissage se manifeste de multiples façons. La première phase, novatrice à plusieurs égards, résulte de la mise en commun des connaissances variées de ses parties prenantes qui provenaient de deux secteurs distincts. Ces acteurs ont fait preuve de créativité et d'une grande habileté à négocier pour adapter leurs idées novatrices à un cadre normatif qui n'avait pas été exactement conçu pour les contenir. Quant à la deuxième phase, elle découle plutôt d'une tentative plus ou moins réussie de reproduction d'éléments qui avaient fait le succès de la phase précédente. Ainsi, ses promoteurs, soutenus par le même GRT et le même architecte, se sont jumelés à un autre projet de coopérative, ont tenté de construire un nombre similaire d'unités, le plus près possible du premier immeuble et ont formé un groupe interorganisationnel pour résoudre les difficultés exceptionnelles qui menaçaient la réussite

de l'entreprise. Ensuite, la transition entre le développement de la coopérative et sa gestion introduit le défi du GRT qui a dû transférer une quantité importante de connaissances à L'Étale pour l'habilitier à se conformer aux exigences du programme AccèsLogis, tout en développant son autonomie. Enfin, nous avons relevé que l'apprentissage de l'action intersectorielle est un défi pour la coopérative L'Étale. Cette dernière est parvenue difficilement à concilier le développement de son autonomie et la reconnaissance des liens d'interdépendance, un phénomène attesté par Williams (2012) et Alexander (2009).

Retour sur l'hypothèse

Nous considérons que notre hypothèse a été partiellement confirmée par notre démarche de recherche. En premier lieu, nous avons fait l'hypothèse qu'« un projet d'habitation sociale et communautaire a plus de chances de se réaliser lorsque les parties prenantes parviennent à négocier et à coordonner leurs décisions et leurs actions ». L'analyse du cas de la coopérative L'Étale ne nous autorise pas à nous prononcer en faveur d'un lien causal entre la CIO et le succès d'un projet. L'analyse comparative d'exemples tirés de chacune des phases de développement du cas analysé montre, en effet, les liens flous et ambigus qui existent entre ces deux variables.

Bien que la phase II ait été plus laborieuse que la phase I, nos analyses n'indiquent pas clairement que ses parties prenantes se soient systématiquement moins coordonnées ou encore qu'elles l'aient moins bien fait. En ce sens, nous avons relevé des actions très bien coordonnées qui ont malgré tout échoué. C'est le cas, par exemple, de l'acquisition ratée d'une partie du terrain de la Maison des Entreprises de Cœur pour la construction de la phase II. À l'inverse, une mauvaise décision peut pourtant avoir été parfaitement coordonnée autant lors de sa réflexion que de sa mise en œuvre. L'association de L'Étale avec La Baraque en constitue certainement le meilleur exemple. De surcroît, le jugement négatif de cette décision ne se justifie que par les tensions et les conflits qui ont éclaté et conduit à des actions mal coordonnées, lesquelles se sont avérées nuisibles à la réussite. Dans cette circonstance, néanmoins, les efforts de coordination du SDE et du GRT qui ont amené les deux organisations à reconnaître leur interdépendance, malgré les tensions, ont

forcément augmenté les chances de réussite des projets. De façon analogue, notre analyse montre que les conséquences imprévues d'une décision ou d'une action peuvent accroître, en aval, le besoin d'actions coordonnées, tel que le choix, lors de la deuxième phase, de développer un nombre pair d'unités.

À la lumière de ces exemples, il semble que la CIO soit parfois une réaction face à des difficultés, comme dans le cas de la phase II où des décisions et des actions coordonnées ont permis de résoudre les difficultés majeures qui menaçaient sérieusement sa réussite. Ce lien ne serait possible que dans les cas où la coordination n'est pas imposée et où les acteurs sont capables de reconnaître les liens d'interdépendance qu'ils entretiennent. Pourtant, nous avons démontré empiriquement, par l'analyse des relations entre L'Étale et Clés en main, que ce lien est complexe, car la CIO peut être source de conflits interorganisationnels. Par conséquent, les acteurs ne doivent pas seulement choisir les moyens par lesquels ils se coordonnent. Ils doivent également déterminer si la coordination constitue une solution adaptée aux difficultés rencontrées. En d'autres mots, il existerait des contextes où les efforts de coordination s'avèrent plus coûteux que les avantages produits (Agranoff, 2006). Il s'agit du cas de la relation entre L'Étale et Clés en main après le développement de la deuxième phase ou encore celui du développement jumelé de L'Étale et de La Baraque. Dans ces deux situations, des conflits et des tensions ont entravé le bon déroulement des opérations (réduction des bénéfices) au point de devenir un problème sur lequel ont dû agir les acteurs (augmentation des efforts).

Le lien entre coordination et réussite est donc flou, tant en ce qui concerne le développement que l'exploitation de l'organisme. Si bien qu'à la suite d'Alexander (1995), nous constatons que la notion de coordination ne peut pas être systématiquement liée à celle de succès. Par conséquent, sans infirmer notre hypothèse, nous estimons que la coordination constitue un facteur de réussite pour un projet d'habitation sociale et communautaire, mais qu'il ne s'agit pas du seul.

En deuxième lieu, nous avons postulé l'existence d'un « contexte institutionnel [...] constitué des normes et des règles des programmes gouvernementaux qui s'imposent

aux acteurs locaux » et dans lequel se seraient déroulées « des négociations et la coordination ». Par l'analyse du cas de L'Étale, nous avons répertorié un nombre important de mécanismes de coordination liés au programme AccèsLogis ou à des directives du Conseil du trésor, comme des procédures habituelles, des dispositifs de liaison, des lois et des outils financiers. Plusieurs de ces mécanismes n'étaient pas ou faiblement remis en question par les parties prenantes, et ce, malgré leur aspect contraignant. Ce qui nous amène à déduire que cette composante du contexte institutionnel « s'impose » effectivement aux acteurs locaux. Par contre, notre analyse a aussi montré le caractère habilitant de ces règles d'origine gouvernementale, par les diverses ressources accordées aux acteurs qui adhèrent à ces règles et par les connaissances qu'elles véhiculent. Le contexte institutionnel serait donc une structure composée de règles et de ressources, à la fois contraignante et habilitante, fréquemment reproduite et quelques fois modifiée. Ces attributs coïncident avec la définition que nous nous sommes donné d'une structure de CIO et correspondent à ce que nous avons identifié empiriquement à savoir que le cadre réglementaire constitue une méta-structure.

Limites de la démarche de recherche

Notre incapacité à confirmer complètement notre hypothèse illustre d'ailleurs les limites de notre démarche méthodologique en termes de validité externe. En effet, puisque notre stratégie consistait en l'étude d'un cas unique, il est impossible de généraliser nos résultats à l'ensemble des projets résultant du programme AccèsLogis (Gauthier, 2009). De la même façon, il faut garder à l'esprit que nos analyses sont ancrées dans le contexte précis du cas de la coopérative L'Étale. Ce cas ne portait que sur un des volets du programme AccèsLogis et ne s'est déroulé que sur le territoire d'une des villes mandataires de la SHQ. Nous reconnaissons donc que notre stratégie de recherche favorise davantage la compréhension du phénomène de la CIO que la généralisation de nos résultats (Bardin, 2007 cité dans Gagnon, 2012).

Une autre limite de notre démarche se rapporte à la forte spécificité de notre objet d'étude. En procédant à la définition du cas par un découpage autour d'une coopérative

d'habitation, nous avons restreint notre capacité à documenter empiriquement les RIO et la CIO existant aux niveaux les plus élevés du programme AccèsLogis. Conséquemment, nous avons très peu traité des mécanismes qui opèrent au niveau de la macro-structure et qui concernent des organisations comme la SHQ et le FQHC. Le même constat s'applique également aux rapports de coordination entre la macro-structure et la méso-structure qui n'ont été que faiblement documentés.

Contribution du mémoire

Notre étude apporte, malgré les limites relevées, une contribution importante. En effet, elle a permis de mieux comprendre les RIO et la CIO dans le cadre d'un projet novateur d'habitation sociale et communautaire. Somme toute, l'absence de connaissances empiriques et théoriques sur ce thème spécifique justifiait, voire rendait nécessaire une monographie comme celle que nous avons réalisée. D'autre part, la forte complexité du cas étudié et la longue période sur laquelle a porté notre collecte de données ont renforcé nos analyses et augmenté la validité de nos conclusions. Les deux phases de développement de la coopérative L'Étale, qui présentent plusieurs similitudes sur le plan des acteurs et des objectifs des projets, nous permettent de mieux comprendre le processus de réalisation des coopératives d'habitation. De plus, nos analyses ont traité autant des étapes de développement que de celle d'exploitation du projet, ce qui confère à nos conclusions une portée plus large concernant le programme AccèsLogis.

Cet apport théorique basé sur l'observation empirique constitue donc notre principale contribution. D'une part, notre démarche prouve que le modèle des structures de CIO d'Alexander est apte à décrire les phénomènes et les enjeux de coordination des RIO dans le contexte de l'habitation sociale et communautaire. Ce modèle se prête également à l'étude des processus d'apprentissage organisationnel et des différences qu'ils font dans la conduite des relations partenariales. D'autre part, nous avons documenté les nombreux obstacles rencontrés par les parties prenantes, tel que suggéré par Klijn (2008) et McGuire et Agranoff (2011), et ainsi évité que nos observations ne portent que sur les réalisations et les succès d'un projet. Sans nous empêcher de documenter plusieurs pratiques novatrices

qui ont eu lieu dans le cas de la coopérative L'Étale, notre analyse a été l'occasion de montrer comment des acteurs aux ressources et intérêts variés parviennent à se coordonner, malgré les tensions et les conflits.

Ouverture et pistes de recherche

À la suite de cette étude de cas, nous pensons qu'il serait opportun de tenter de la compléter par d'autres recherches. Premièrement, nous proposons d'évaluer empiriquement la validité de nos résultats par une étude multi-sites qui porterait sur des projets d'habitation sociale et communautaire réalisés dans le cadre du programme AccèsLogis. Ces cas pourraient varier de façon à faire état des différentes possibilités de réalisation : tailles, modes de tenure (coopérative, OMH, OBNL), volets (I, II et III) et territoires (villes de Québec, Montréal et Gatineau ainsi qu'en dehors de ces villes mandataires). Dans le cadre de cette démarche, il serait également intéressant d'inclure des cas de projets qui ont connu des échecs ou qui rencontrent de sérieuses difficultés. En plus d'être l'occasion de mieux comprendre la relation complexe existant entre la CIO et la réussite des projets, nous pourrions analyser, en fonction des différentes possibilités de réalisation, les variations et les constantes du processus d'évolution du réseau interorganisationnel tel que décrit dans ce mémoire.

Deuxièmement, nous suggérons que notre cadre théorique soit appliqué à un cas en lien avec l'habitation sociale et communautaire, mais différent d'un projet de coopérative d'habitation. Par exemple, cette étude de cas pourrait porter sur un GRT, une ville mandataire ou la SHQ et ainsi être l'occasion de porter une attention particulière au caractère récursif des structures et, incidemment, au phénomène de l'apprentissage organisationnel. Une telle recherche permettrait de documenter les RIO et la CIO se déroulant à des niveaux plus élevés de la structure et ainsi comprendre selon quels mécanismes le programme AccèsLogis évolue tel qu'attesté par une des personnes que nous avons interviewées :

Ce n'est plus exactement comme c'était au départ. Ce qui est arrivé avec ce programme-
là c'est une espèce de collaboration entre le communautaire et l'État pour l'examiner, voir

comment on l'utilise, comment ça va, puis on a toujours su à travers ça bien collaborer entre l'État et le communautaire pour réaliser les projets. (Entrevue 14)

Troisièmement, puisque nous avons aussi relevé divers indices conduisant à l'hypothèse d'une spécificité sectorielle, nous croyons, à l'instar de Divay, Belley et Prémont (2013), que cette hypothèse commande davantage de recherches. Nous pourrions donc appliquer les pistes proposées dans le cadre d'un autre domaine que celui de l'habitation sociale et communautaire. Par exemple, il serait intéressant d'étudier comment les partenaires surmontent ou exploitent leurs différences sectorielles pour apprendre l'un de l'autre ou encourager l'apprentissage organisationnel (Selsky et Parker, 2005). Ces trois avenues de recherche proposées constitueraient autant d'occasions pour mettre au défi le modèle théorique de la CIO d'Alexander (1995, 1998).

Bibliographie et références

- ASSOCIATION DES GROUPES DE RESSOURCES TECHNIQUES DU QUÉBEC (AGRTQ), (1999). *Code d'éthique et de déontologie*, Québec, 9 p.
- , (2009). *Mémoire présenté à la Commission des Affaires sociales dans le cadre du Mandat d'initiative sur le phénomène de l'itinérance au Québec*, Montréal, 9 p.
- Alexander, E.R., (2009). « Symposium Discussion: Planning in Complexity – Institutional design and Implications », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 28, pp. 518-524
- , (2005). « Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design », *Planning Theory*, vol. 4, pp. 209-223
- , (1995). *How organizations act together: Interorganizational coordination in theory and practice*, Amsterdam: Gordon & Breach.
- , (1998). « A Structuration Theory of Interorganizational Coordination: Cases in Environmental Management », *The International Journal of Organizational Analysis*, 1998, vol. 6, n°. 4, pp. 334-354
- Agranoff, Robert, (2006). « Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers », *The Public Administrative Review*, 2006, vol. 66, pp. 56-65
- BEAUDET, FAILLE, NORMAND ARCHITECTES (BFN), (2011). *Retour sur des déficiences relevées par la coopérative*, (Confidentiel), Québec, 2 p.
- Belley, Serge et Marie-Ève Gaboury-Bonhomme, (2013). « Le défi de la coordination et de l'innovation dans les collaborations intersectorielles : le cas des services conseils agricoles au Québec », *La Revue de l'innovation : La Revue de l'innovation dans le secteur public*, vol. 18, n°.2, article 6.
- Belley, Serge (2008). « La construction politique des territoires : de l'activation des acteurs à la coordination localisée de l'action publique », dans Guy Massicotte (sous la direction de), *Sciences du territoire. Perspectives québécoises*, Québec, PUQ, pp. 233-256
- Belley, Serge et Gérard Divay, (2007). « Le management de la complexité urbaine : la coordination entre coopération et compétition », *Télescope*, n°. 13 (printemps 2007), pp. 21-36

- Bizier, Véronique, (Sous la direction de Paul Morin et Henri Dorvil), (2007). *Le Projet d'encadrement clinique et d'hébergement (PECH)*, Montréal, UQAM, Cahiers du LAREPPS, 142 p.
- Bouchard, Marie, (sous la direction de) (2011). *L'économie sociale, vecteur d'innovation*. Collection innovation sociale, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 259 p.
- , (2006). « De l'expérimentation à l'institutionnalisation positive : l'innovation sociale dans le logement communautaire au Québec », *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77 : 2, pp. 139-166.
- , (2001). *Le logement coopératif au Québec : Entre continuité et innovation*, ARUC-Économie sociale, 24 p.
- Bouchard, Marie et Luce Proulx, (sous la direction de) (2004). « Le logement communautaire : développer en partenariat », Synthèse du colloque de l'ARUC-ÉS du 7 novembre 2003, ARUC-ÉS, Montréal, 2004, 98 p.
- Borins, Sandford, (2013). « L'innovation au sein des entreprises et du gouvernement : se tourner vers l'avenir », *Télescope*, vol. 19, n°. 2, 16 p.
- Burlone et al., (2008). « Horizontalité et gouvernance décentralisée : les conditions de collaboration dans le contexte de l'action communautaire », *Canadian public administration*, vol. 51, n°. 1 (Mars), pp. 127-142
- Charte de la Ville de Québec*, L.R.Q., C-11.5.
- Dansereau et al. (2002). *Logement Social et Logement Abordable*, Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire, INRS-Urbanisation, Culture et Société, 15 p.
- Dansereau, Francine, (sous la coordination de) (2005). *Politiques et interventions en habitation. Analyse des tendances récentes en Amérique du Nord et en Europe*, Québec, SHQ et PUL, 240 p.
- Divay, Gérard, Belley, Serge et Marie-Claude Prémont, (2013). « La collaboration intersectorielle : spécificités, questionnements et perspectives », *La Revue de l'innovation : La Revue de l'innovation dans le secteur public*, vol. 18, n°.2, article 1.
- Divay, Gérard, (2008). « L'état local à l'épreuve des nombreux partenariats multipartites », dans *Les défis du partenariat dans les administrations publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 279 à 298

- Divay, Gérard, Leloup, Xavier et Anne-Marie Séguin, (2004). *Stratégie municipale d'habitation Éléments d'un prototype*, Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et Société, 114 p.
- Ducharme, Marie-Noël et Yves Vaillancourt, (2012). « The AccèsLogis Québec Program : 15 years of Partnership between the State and the Social Economy », *Canadian Review of Social Policy*, n° 67, pp. 16-29
- , (2006). « À l'orée d'une gouvernance associative? L'expérience du Fonds québécois d'habitation communautaire », *Économie et Solidarités*, vol. 36, n° 1, 2005 [publié en mai 2006], pp. 110-125.
- , avec la collaboration de F. Aubry (2002). *Le portrait des OSBL de l'île de Montréal*, LAREPPS en collaboration avec la Fédération des OSBL d'habitation de Montréal (FOHM), Montréal, UQAM, Cahiers du LAREPS, n°. 02-05, mai.
- Gagnon, Yves-Chantal, (2012). *L'étude de cas comme méthode de recherche*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 117 p.
- Gaudreault, Allan, (En collaboration avec Marie Bouchard), (2002). *Le financement du logement communautaire : évolution et perspectives*. ARUC-Économie sociale, Symposium sur le logement communautaire.
- Gauthier, Benoît, (Sous la direction), (2009). *Recherche sociale*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 747 p.
- Giddens, Anthony, (1984). *The constitution of society: An introduction into the theory of structuration*. Cambridge : Polity Press
- Hardy, Cythia, Philips, Nelson, & Lawrence, Thomas B., (2003). « Resources, Knowledge and Influence: The Organizational Effects of Interorganizational Collaboration », *Journal of Management Studies*, Vol.40, (2), pp. 321-347
- Harris, R.S., (2000). « Housing », dans T.E. Brunting et P. Fillion (dir.), *Canadian Cities in Transition: The Twenty-First Century*, Toronto, Oxford University Press, pp. 380-403
- Holmqvist, Mikael, (2003). « A Dynamic Model of Intra-and Interorganizational Learning », *Organization Studies*, Vol. 24, pp. 95-123
- Harrison, Denis et Martine Vézina, (2006). « L'innovation sociale : une introduction », *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77 : 2, pp.129-138.

- Kernaghan, Kenneth, (2001). *L'administration publique de l'avenir*, Toronto : L'institut d'administration publique du Canada, 389 p.
- Klijn, Erik-Hans, (2001). « Rules as Institutional Context for Decision Making in Networks: The Approach to Postwar Housing Districts in Two Cities », *Administration & Society*, vol. 33, pp. 133-164
- Kristalna, Vincent (Date inconnue, estimée entre 2010 et 2011). (sous la direction de Paul Morin), *Le logement subventionné dans le cadre du programme supplément au loyer (PSL) dans le secteur privé à but lucratif avec suivi dans la communauté*, Québec, SHQ et MSSS, 63 p.
- Laberge, Mathieu et Claude Montmarquette, (2010). *L'aide au logement au Québec*, Montréal, CIRANO, 83 p.
- Lawrence, Thomas B., Phillips, Nelson et Cynthia Hardy, (2000). « Inter-Organizational Collaboration and the Dynamics of Institutional Fields », *Journal of Management Studies*, vol. 37, n° 1, pp. 23-43
- Lawrence, Thomas B., Hardy, Cynthia et Nelson Phillips, (2002). « Institutional Effects of Interorganizational Collaboration: The Emergence of Proto-Institutions », *The Academy of Management Journal*, vol. 45, n° 1, pp. 281-290
- Lefaix-Durand, A. et al. (2006). « Relations interorganisationnelles et création de valeur. Synthèse et perspectives. », *Revue française de gestion*, vol. 32, n°. 164, pp. 205-229
- Loi sur les coopératives*, L.R.Q., C-67.2.
- Loi sur la société d'habitation du Québec*, L.R.Q., S-8.
- MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET RÉGIONAL (MDER), (2003). *Statuts de constitution d'une coopérative*, Québec, 2 p.
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (MSSS) et SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (SHQ), (2007). *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social*, Québec, Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, 58 p.
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (MESSF), (2004). *Synthèse du plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Québec, 26 p.

- McGuire, Michael, (2006). « Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It », *Public Administration Review*, vol. 66, Special Issue : Collaborative Public Management, pp. 33-43
- McGuire, Michael et Robert Agranoff, (2011). « The Limitations of Public Management Networks », *Public Administration*, vol. 89, n°2, pp. 265-284
- Morin, Paul et Henri Dorvil, (sous la direction de) (2007). *Le Projet d'encadrement clinique et d'hébergement (PECH)*. Cahiers du LAREPPS, Montréal, UQAM, 142 p.
- O'Leary, Rosemary et Nidhi Vij, (2012). « Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going? », *The American Review of Public Administration*, vol. 42, pp. 507-522
- Osborne, David et Ted Gaebler, *Reinventing government*, Reading, MA : Addison-Wesley, 427 p.
- Palier, Bruno et Yves Surel, (2005). « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Presses de Sciences Po – Revue française de science politique*, vol. 55, pp. 7-32
- Pelletier, Jean-François, Myra Piat, Sonia Côté et Henri Dorvil, (sous la direction de) (2009). *Hébergement, logement et rétablissement en santé mentale : pourquoi et comment faire évoluer les pratiques?*, Presses de l'Université du Québec, 151 p.
- Proux, Jean, Marie-Noëlle Ducharme et Stéphane Grenier, (2013). *Étude des hybridations entre des formules de logement social et d'hébergement*, Rapport d'étape portant sur les initiatives destinées à des personnes handicapées, Cahiers du LAREPPS, Montréal, UQAM, 92 p.
- Ring, Peter Smith et Andrew H. Van de Ven, (1994). « Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships », *Academy of Management Review*, vol. 19, n° 1, pp. 90-118
- Séguin, Anne-Marie et Paul Villeneuve, (1999). « Intervention gouvernementale et habitation sociale », *Recherches féministes*, vol. 12, n°1, 1999, pp. 25-42
- Selsky, John W. et Barbara Parker, (2005). « Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice », *Journal of Management*, vol. 31, pp. 849-873
- Stoker, Gerry, (2006). « Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? », *The American Review of Public Administration*, 2006, vol. 36, 41-56
- , (1998). « Governance as theory: five propositions », UNESCO, 1998

- Thomson, Ann Marie et James L. Perry, (2006) « Collaboration Processes : Inside the Black Box », *Public Administrative Review*, vol. 66, pp. 20-32
- Vaillancourt, Yves, (2009a). « Social economy in the co-construction of public policy », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 80, n°2, pp. 275-313
- , (avec la collaboration de Philippe Leclerc) (2009b). « Note de recherche sur l'apport de l'économie sociale dans la coproduction et la coconstruction des politiques publiques », *Documentation et diffusion*, n°7, 27 p.
- Williams, Paul, (2012) « We are all boundary spanners now? », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 26, n° 1, pp. 17-32
- Wood, D. and B. Gray, (1991). « Toward a Comprehensive Theory of Collaboration. », Introduction to the second special issue on Collaborative Alliances of the *Journal of Applied Behavioral Science*, 27 : 2, pp. 139-162.
- Zietsma, Charlene et Thomas B. Lawrence, (2010). « Institutional Work in the Transformation of an Organizational Field: The Interplay of Boundary Work and Practice Work », *Administrative Science Quarterly*, vol. 55, pp. 189-221

Autres documents

Boivin, Matthieu, (2009). « Accident de travail à l'église Notre-Dame-de-Grâce : la police force la fermeture du chantier », *Le Soleil*, 13 juin.

CLÉS EN MAIN, (2007). *Compte rendu de la rencontre du Comité de gestion de Clés en main 21 novembre 2007*, Québec, 9 p.

----- (2008a). *Rapport d'activités 2007-2008*, Québec, 8 p.

----- (2008b). *Compte rendu du comité de gestion Clés en main 12 mars 2008*, Québec, 4 p.

----- (2008c). *Décision concernant la représentation de Clés en main au C.A.*, Québec, 1 p.

----- (2008d). *Compte rendu du comité de gestion Clés en main 18 novembre 2008*, Québec, 4 p.

----- (2010a). *Entente*, Québec, 4 p.

----- (2010b). *Compte rendu du comité de gestion Clés en main 15 juin 2010*, Québec, 5 p.

----- (2013). *Grille de sélection – Attribution des PSL de Clés en main*, Québec, 1 p.

COOPÉRATIVE DE SOLIDARITÉ EN HABITATION L'ÉTALE (L'Étale), (2003a). *Procès-verbal assemblée générale d'organisation tenue le 7 octobre 2003*, Québec, 4 p.

----- (2003b). *Ordre du jour de la réunion du conseil d'administration tenue le 3 février 2003*, Québec, 1 p.

----- (2004a). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 20 janvier 2004*, Québec, 3 p.

----- (2004b). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 17 août 2004*, Québec, 2 p.

----- (2004c). *Procès-verbal de l'assemblée générale extraordinaire du tenue le 21 septembre 2004*, Québec, 3 p.

----- (2005a). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 17 janvier 2005*, Québec, 3 p.

- (2005b). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 8 février 2005*, Québec, 3 p.
- (2005c). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 15 mars 2005*, Québec, 3 p.
- (2005d). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 3 mai 2005*, Québec, 2 p.
- (2005e). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 20 juillet 2005*, Québec, 4 p.
- (2006a). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 19 juin 2006*, Québec, 4 p.
- (2006b). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 6 juillet 2006*, Québec, 1 p.
- (2006c). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 10 juillet 2006*, Québec, 2 p.
- (2006d). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 23 août 2006*, Québec, 1 p.
- (2006e). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 16 septembre 2006*, Québec, 3 p.
- (2006f). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 25 septembre 2006*, Québec, 2 p.
- (2006g). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 16 octobre 2006*, Québec, 4 p.
- (2006h). *Procès-verbal de l'assemblée générale annuelle tenue le 31 mai 2006*, Québec, 3 p.
- (2006i). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 8 février 2006*, Québec, 8 p.
- (2006j). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 8 mars 2006*, Québec, 8 p.

- (2007a). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 1 mars 2007*, Québec, 2 p.
- (2007b). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 10 mai 2007*, Québec, 6 p.
- (2007c). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 13 août 2007*, Québec, 2 p.
- (2007d). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 18 octobre 2007*, Québec, 4 p.
- (2008a). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 22 janvier 2008*, Québec, 2 p.
- (2008b). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 5 février 2008*, Québec, 2 p.
- (2008c). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 29 avril 2008*, Québec, 1 p.
- (2008d). *Procès-verbal de l'assemblée générale annuelle tenue le 29 avril 2008*, Québec, 5 p.
- (2008e). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 3 juillet 2008*, Québec, 6 p.
- (2008f). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 22 octobre 2008*, Québec, 4 p.
- (2008g). *Plan du déroulement de l'AGE, (Confidentiel)*, Québec, 7 p.
- (2008h). *Procès-verbal de l'assemblée générale extraordinaire tenue le 27 octobre 2008*, Québec, 6 p.
- (2008i). *Sélection pour la clientèle santé mentale*, Québec, 2 p.
- (2008j). *Procès-verbal du conseil d'administration coopérative de solidarité en habitation L'Étale 18 novembre 2008*, Québec, 5 p.
- (2008k). *Aux organismes en santé mentale*, Québec, 2 p.

- (2008l). *La coopérative de solidarité L'Étale est à la recherche d'un membre de soutien pour siéger sur son conseil d'administration*, Québec, 1 p.
- (2008m). *Chronologie des événements*, (Confidentiel), Québec, 4 p.
- (2008n). *Quelques nouvelles de la coopérative*, Québec, 1 p.
- (2008o). *Procès-verbal du conseil d'administration coopérative de solidarité en habitation L'Étale 22 décembre 2008*, Québec, 6 p.
- (2008p). *La coopérative de solidarité en habitation L'Étale, On se développe!*, Présentation PowerPoint, 17 diapositives.
- (2008q). *Plainte [...]*, (Confidentiel), Québec, 6 p.
- (2008r). *Procès-verbal de l'assemblée générale extraordinaire tenu le 18 mars 2008*, Québec, 4 p.
- (2008s). *Réflexions : modification au Règlement de régie interne*, (Confidentiel), Québec, 4 p.
- (2009a). *Procès-verbal du conseil d'administration coopérative de solidarité en habitation L'Étale 20 janvier 2009*, Québec, 5 p.
- (2009b). *Procès-verbal de l'assemblée générale annuelle tenue le 27 février et 1 avril 2009*, Québec, 7 p.
- (2009c). *Sous-occupation*, (Confidentiel), Québec, 1 p.
- (2009d). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 15 juin 2009*, Québec, 5 p.
- (2009e). *La coopérative de solidarité en habitation L'Étale*, Présentation PowerPoint, Québec, 23 diapositives.
- (2009f). *La coopérative de solidarité en habitation L'Étale – Un outil pour faciliter le processus de rétablissement des personnes ayant des problèmes de santé mentale*, Présentation PowerPoint, Québec, 23 diapositives.
- (2009g). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 15 octobre 2009*, Québec, 5 p.

- (2010a). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 13 janvier 2010*, Québec, 4 p.
- (2010b). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 28 janvier 2010*, Québec, 4 p.
- (2010c). *Proposition de la coopérative de solidarité en habitation L'Étale*, Québec, 1 p.
- (2010d). *Procès-verbal du conseil d'administration coopérative de solidarité en habitation L'Étale 15 février 2010*, Québec, 2 p.
- (2010e). *Notes réflexion sur l'hypothèque et le PSL*, (Confidentiel), Québec, 3 p.
- (2010f). *Discussion calcul PSL OMHQ*, (Confidentiel), Québec, 3 p.
- (2010g). *Notes réflexion sur l'entente avec Clés en main*, (Confidentiel), Québec, 2 p.
- (2010h). *Aux membres de la coopérative de solidarité en habitation L'Étale*, Québec, 1 p.
- (2010i). ----- (2010b). *Procès-verbal de l'assemblée générale annuelle tenue le 29 mars 2010*, Québec, 5 p.
- (2010j). *Procès-verbal de l'assemblée générale annuelle tenue le 29 mars 2010*, Québec, 5 p.
- (2010k). *Liste d'adresses postales et courriel d'organismes en santé mentale*, Québec, 5 p.
- (2010l). *Procès-verbal du conseil d'administration coopérative de solidarité en habitation L'Étale 6 avril 2010*, Québec, 4 p.
- (2010n). *Logements de L'Étale réservés aux personnes ayant un problème de santé mentale*, Québec, 1 p.
- (2010o). *Notes réflexions contestation de la nouvelle évaluation foncière*, (Confidentiel), Québec, 3 p.
- (2010q). *Procès-verbal du conseil d'administration coopérative de solidarité en habitation L'Étale 4 mai 2010*, Québec, 2 p.
- (2010r). *Logements à louer (4 mai)*, Québec, 1 p.

- (2010s). *Procès-verbal du conseil d'administration coopérative de solidarité en habitation L'Étale 26 mai 2010*, Québec, 2 p.
- (2010u). *Logements à louer (3 juillet)*, Québec, 1 p.
- (2010w). *Procès-verbal Assemblée générale extraordinaire 5 octobre 2010*, Québec, 3 p.
- (2010x). *Proposition de modification du règlement de régie interne*, Québec, 1 p.
- (2010A). *La coopérative de solidarité en habitation L'Étale*, Présentation PowerPoint, Québec, 35 diapositives.
- (2011d). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 28 mars 2011*, Québec, 5 p.
- (2011e). *Aux organismes en santé mentale*, Québec, 2 p.
- (2011f). *Supplément au loyer pour les personnes ayant un problème de santé mentale à la coopérative de solidarité en habitation L'Étale*, Québec, 1 p.
- (2011g). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 19 octobre 2011*, Québec, 6 p.
- (2011i). *La coopérative de solidarité en habitation L'Étale à la recherche de membres de soutien*, Québec, 53 diapositives.
- (2012f). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 28 février 2012*, Québec, 4 p.
- (2012g). *Notes réflexions sur la colocation*, (Confidentiel), Québec, 12 p.
- (2012h). *Courriel à [...] concernant Clé en main*, (Confidentiel), Québec, 1 p.
- (2012i). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 24 octobre 2012*, Québec, 4 p.
- (2012k). *Les coopératives d'habitation – La coopérative de solidarité en habitation L'Étale*, Présentation Powerpoint, Québec, 39 diapositives.
- (2013c). *Les coopératives d'habitation*, Présentation Powerpoint, Québec, 45 diapositives.

- (2014a). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 22 janvier 2014*, Québec, 4 p.
- (2014b). *Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 6 février 2014*, Québec, 3 p.
- (2014g). *Non renouvellement de l'entente*, Québec, 1 p.
- SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (SHQ), (2002). *Programme AccèsLogis pour la réalisation de logements sociaux, coopératifs et sans but lucratif : entente visant la désignation d'une municipalité mandataire*, Québec, 12 p.
- (2003a). *Programme AccèsLogis Québec – information générale*, Québec, 53 p.
- (2003b). *Directive concernant le programme de supplément au loyer (PSL)*, Québec, 4 p.
- (2003c). *Normes d'application*, Québec, 15 p.
- (2004a). *Convention d'exploitation*, Québec, 21 p.
- (2004b). *Convention d'exploitation*, (Confidentiel), Québec, 1 p.
- (2010). *Convention d'exploitation*, Québec, 22 p.
- (2011a). *Étude d'Impacts des Activités de la Société d'Habitation du Québec*, Québec, AECOM, 105 p.
- (2011b). *Cadre de reconnaissance des groupes de ressources techniques*, Québec, 23 p.
- (2011c). *Rendez-vous de l'habitation 2011*, Québec, 28 p.
- (2012). *Programme AccèsLogis Québec PSL supplémentaire*, Québec, 1 p.
- (2014). *Programme AccèsLogis Québec : Liste des documents exigés*, Québec, 8 p.
- (s.d.a). *Programme de supplément au loyer dans le cadre du programme AccèsLogis, entente passée en trois (3) exemplaires*, Québec, 13 p.
- SOSACO, (2003). *Contrat de service*, Québec, 14 p.
- (2004). *Communication de documents*, (Confidentiel), Québec, 1 p.

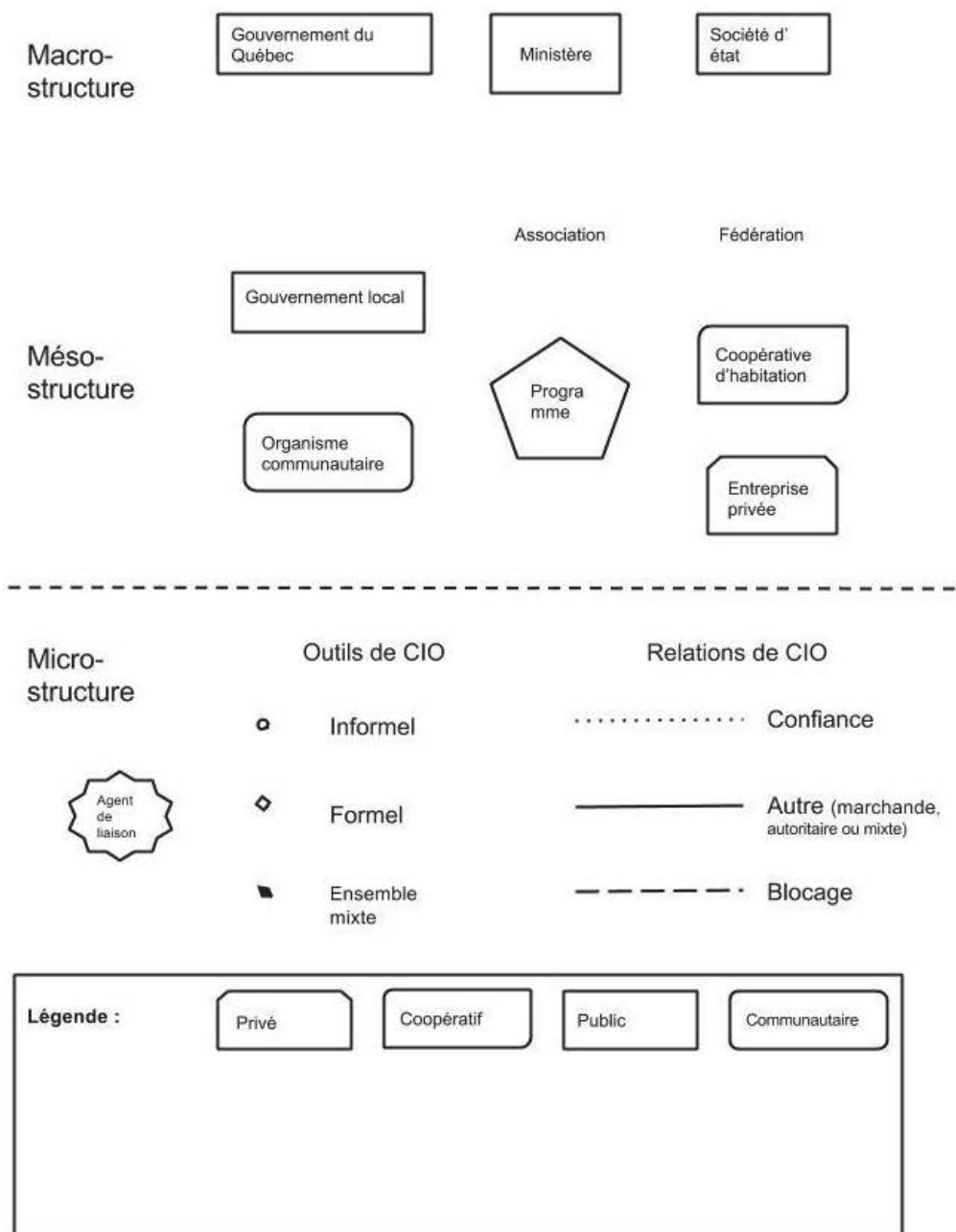
- (2009a). *Extraits de communications par courriel*, (Confidentiel), Québec.
- (2009b). *Appel d'offres public*, Québec, 1 p.
- VILLE DE QUÉBEC, Conseil de Ville, (2001). *Règlement R.V.Q. 9*, Québec, 2 p.
- VILLE DE QUÉBEC, Division de l'habitation, Service du développement économique, (2003a). *Programme AccèsLogis Québec, Engagement conditionnel*, 3 p.
- VILLE DE QUÉBEC, Division de l'habitation, Service du développement économique, (2003c). *Échéancier de réalisation*, Québec, 2 p.
- VILLE DE QUÉBEC, Division de l'habitation, Service du développement économique, (2003f). *Étapes à franchir avant l'engagement définitif*, 3 p.
- VILLE DE QUÉBEC, Conseil de Ville, (2004a). *Règlement R.V.Q. 429*, Québec, 4 p.
- VILLE DE QUÉBEC, Division de l'habitation, Service du développement économique, (2004b). *Données DAF – projet ACL0273*, Québec, 6 p.
- VILLE DE QUÉBEC, Division de l'habitation, Service du développement économique, (2004c). *Révision de la typologie des logements*, Québec, 1 p.
- VILLE DE QUÉBEC, Division de l'habitation, Service du développement économique, (2004d). *Convention d'exploitation*, (Confidentiel), Québec, 1 p.
- VILLE DE QUÉBEC, Division de l'habitation, Service du développement économique, (2004f). *Fiche d'information*, Québec, 1 p.
- VILLE DE QUÉBEC, Division de la gestion des programmes, (2005). *Révision de la fixation de la date d'ajustement des intérêts*, Québec, 2 p.
- VILLE DE QUÉBEC, Agglomération de Québec, (2007b). *Règlement R.A.V.Q. 292*, Québec, 3 p.
- VILLE DE QUÉBEC, Division de l'habitation, Service du développement économique, (2007c). *ENGAGEMENT CONDITIONNEL*, Québec, 5 p.
- VILLE DE QUÉBEC, Division de l'habitation, Service du développement économique, (2007d). *Demande d'aide financière*, Québec, 8 p.

- VILLE DE QUÉBEC, Conseil exécutif, (2008b). *Procès-verbal, séance du comité exécutif le mercredi 22 octobre 2008*, Québec, 10 p.
- VILLE DE QUÉBEC, Agglomération de Québec, (2008c). *Règlement R.A.V.Q. 387*, Québec, 5 p.
- VILLE DE QUÉBEC, Division de l'habitation, Service du développement économique, (2009a). *ENGAGEMENT CONDITIONNEL « RÉVISÉ » et autorisation à signer un contrat forfaitaire*, Québec, 5 p.
- VILLE DE QUÉBEC, Division de l'habitation, Service du développement économique, (2009b). *Demande d'aide financière*, Québec, 8 p.
- VILLE DE QUÉBEC, Conseil de la Ville de Québec, (2009c). *Procès-verbal séance ordinaire le lundi 1er juin 2009*, Québec, 13 p.
- VILLE DE QUÉBEC, Division de l'habitation, Service du développement économique, (2009d). *ENGAGEMENT DÉFINITIF*, Québec, 3 p.
- VILLE DE QUÉBEC, Division de l'habitation, Service du développement économique, (2013a). *Échéancier d'adoption du règlement*, Québec, 3 p.
- VILLE DE QUÉBEC, Division de l'habitation, Service du développement économique, (2014a). *Interventions en logement communautaire*, Présentation Powerpoint auprès d'élus municipaux, 29 diapositives.
- VILLE DE QUÉBEC, Division de l'habitation, Service du développement économique, (2014b). *Cycle de vie des projets : les étapes*, Figure
- VILLE DE QUÉBEC, (2014c) (page consultée le 29 décembre 2014), « Nous joindre – Services municipaux », [En ligne], https://www.ville.quebec.qc.ca/nous_joindre/services_municipaux.aspx

ANNEXES

ANNEXE 2a – Schéma conceptuel de la CIO	155
ANNEXE 3a – Chronologie du cas de la coopérative L'Étale	156
ANNEXE 3b – Canevas d'entrevue	157
ANNEXE 3c – Caractéristiques des personnes interviewées.....	158
ANNEXE 3d – Extraits d'un verbatim.....	159
ANNEXE 3e – Extrait de l'analyse thématique (chronologie)	160
ANNEXE 3f – Extrait de l'analyse thématique (acteurs).....	161
ANNEXE 4a – Localisation des terrains convoités par L'Étale.....	162
ANNEXE 4b – Négociations entre L'Étale et la Maison des Entreprises de Cœur	163
ANNEXE 4c – Résultat des transactions pour la construction de L'Étale	164
ANNEXE 5a – Localisation du premier terrain convoité par L'Étale.....	165
ANNEXE 5b – Localisation du deuxième terrain convoité par L'Étale et La Baraque	166
ANNEXE 5c – Localisation du stationnement projeté.....	167
ANNEXE 5d – Difficultés rencontrées lors de l'élaboration des projets	168
ANNEXE 6a – Structure de CIO observée entre 2007 et 2014.....	169

ANNEXE 2a – Schéma conceptuel de la CIO



Sources : Alexander, 1995, 1998, 2005 ; Auteur

ANNEXE 3a – Chronologie du cas de la coopérative L'Étale



Sources : SDE, Auteur

ANNEXE 3b – Canevas d’entrevue

The screenshot shows a software interface for a notebook titled "ENAP - MÉMOIRE Données". The interface has a top navigation bar with tabs: "Entrevues", "Histoire", "Documents", "Analyse thématique", and "Acteurs". A search bar is located on the right. The main area displays the title "Canevas d'entrevue général" and the date "Tuesday, March 04, 2014 2:20 PM".

Première partie :
Objectif : Obtenir des clarifications et précisions concernant certaines réponses au questionnaire écrit.

Questions variables selon les réponses fournies dans le questionnaire écrit.

Deuxième partie :
Objectif : Amener la personne interviewée à raconter son expérience du développement de la coopérative L'Étale en fonction de ses souvenirs de son implication (difficultés – solutions (négociation) – mise en place – apprentissage).

Quelles ont été les principales difficultés que vous avez rencontrées?

Expliquez-moi les solutions proposées?

Quelle a été celle qui a été mise en place?

Comment avez-vous décidé d'appliquer cette solution?

Comment a-t-elle été appliquée?

Aujourd'hui, opteriez-vous encore pour cette solution?

Troisième partie :
Objectif : Laisser développer l'intervenant sur les thèmes des règles et de l'apprentissage.

Phase 1 – AccèsLogis Québec : outil ou carcan? Qu'a-t-on dû mettre en place pour rendre la première phase possible? (Négociations, innovations, défis, obstacles, difficultés, conflits?) Qu'y avait-il de fondamentalement nouveau avec ce projet d'habitation à l'époque?

Phase 2 – Comment s'est déroulée la seconde phase par rapport à la première? Nouveautés par rapport à la première phase? Changement ou continuité? Principaux obstacles?

Problèmes actuels (suite au développement)?

Phase 3 (après) – Croyez-vous qu'il y aura / pourrait / devrait y avoir une troisième phase? (Caractéristiques par rapport aux deux premières?) Doit-on réformer ou reconduire AccèsLogis?

Table of Contents (Table des matières):

- Plan de section
- Canevas d'entrevue général
- Entrevue 1
 - Entretien téléphonique préalable
 - Plan / notes
 - Questions résiduelles
- Entrevue 2
 - Plan / notes
 - Questions résiduelles
- Entrevue 3
 - Plan / notes
 - Questions résiduelles
- Entrevue 4
 - Plan / notes
- Entrevue 5
 - Plan / notes
 - Questions résiduelles
- Entrevue 6
 - Plan / notes
- Entrevue 7
 - Plan / notes
 - Questions résiduelles
- Entrevue 8
 - Plans / notes
 - Questions résiduelles
- Entrevue 9
 - Plan / notes
 - Questions résiduelles
- Entrevue 10
 - Entretien téléphonique préalable
 - Plan / notes
 - Questions résiduelles
 - Entretien skype
- Entrevue 11
 - Plan / notes
 - Questions résiduelles
- Entrevue 12
 - Plan / notes
 - Questions résiduelles
 - Entrevue complémentaire
 - Questions complémentaires
- Entrevue 13
 - Plan / notes
 - Questions résiduelles
- Entrevue 14
 - Plan / notes
 - Questions résiduelles
- Entrevue 15
 - Plan / notes
 - Questions résiduelles
- Suivis suite aux transcriptions

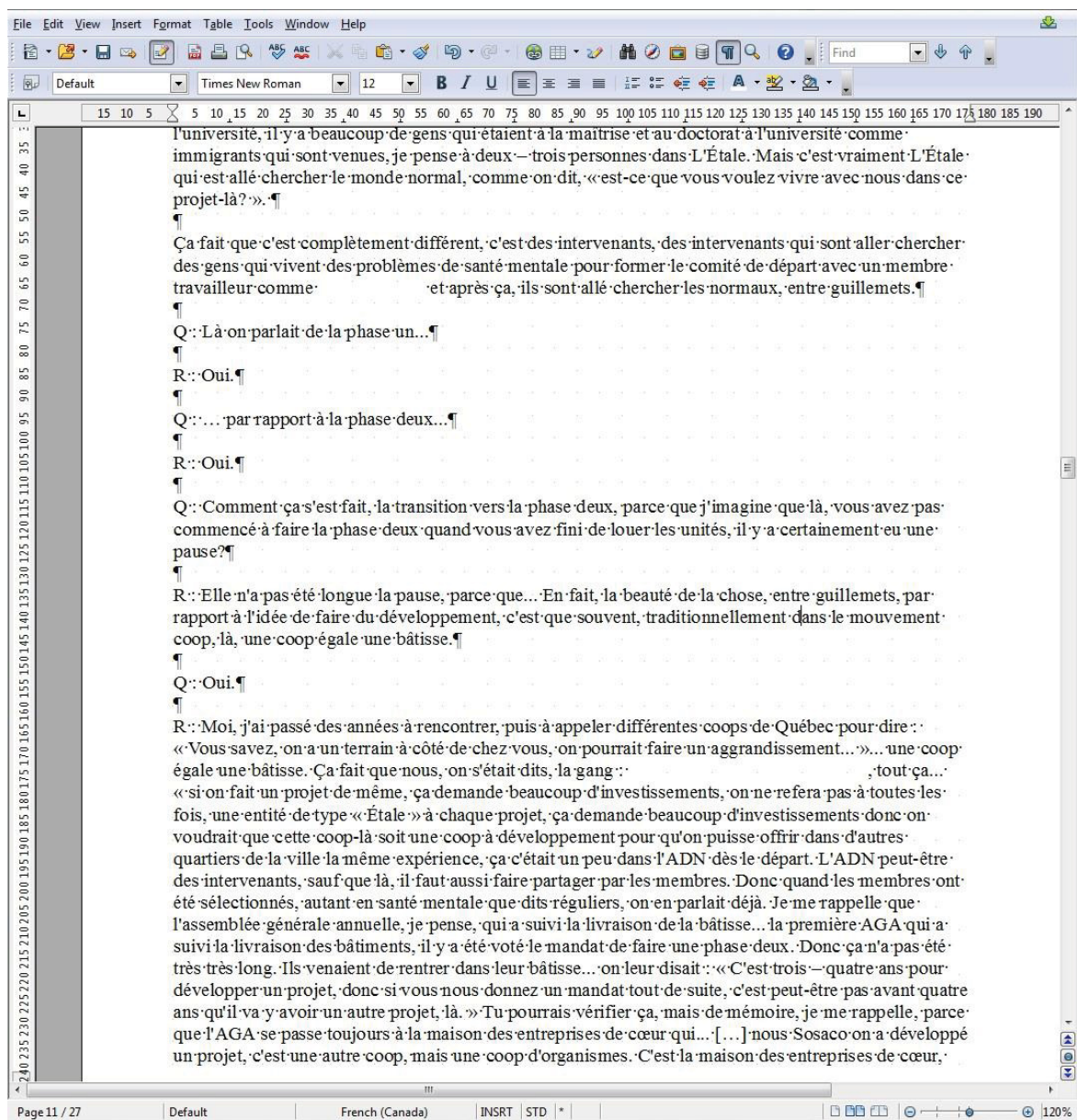
Source : Auteur

ANNEXE 3c – Caractéristiques des personnes interviewées

Organisation	Poste	Durée de l'entrevue
FECHAQC	Direction des services aux coopératives	1:59
SOSACO	Direction du développement	2:03
Ville de Québec	Conseil de Ville	0:39
AGIR	Coordination	1:07
FECHAQC	Direction général	0:42
CSSS	Coordination	1:11
SHQ (Service du développement de projets)	Coordination	1:23
Coopérative L'Étale	Conseil d'administration	2:55
Clés en main	Coordination	1:19
Ville de Québec (Service du développement économique)	Charge de projet	1:53
SOSACO	Coordination	1:35
Clés en main	Coordination	2:28
SHQ (Direction générale de l'habitation sociale)	Chef de service	1:55
PECH	Direction générale	2:02
FECHAQC	Direction générale	1:01

Source : Auteur

ANNEXE 3d – Extraits d'un verbatim



Source : Auteur

ANNEXE 3e – Extrait de l'analyse thématique (chronologie)

Exploitation
29 juillet 2014 13:17

Sélection des membres :

Q : Mais au début, les fondateurs, c'étaient des gens qui gravitaient autour de Clés en main? R : C'est tout le temps comme ça. Toute coopérative qui se développe, ou OBNL, il faut que la mobilisation du milieu soit là. Q : Il ne devait pas y avoir beaucoup de futurs locataires. R : En santé mentale, non. Et effectivement, ils ont eu de la difficulté, parce qu'il n'y avait pas d'entente structurée comme on a aujourd'hui à Clés en main.

Ça fait que c'est complètement différent, c'est des intervenants, des intervenants qui sont allés chercher des gens qui vivent des problèmes de santé mentale pour former le comité de départ avec un membre travailleur comme et après ça, ils sont allés chercher les normaux, entre guillemets.

R : Je me souviens qu'il y avait un petit groupe au début. On avait mobilisé un petit groupe. Je me souviens avoir assisté à une réunion d'information, animalait ça. À savoir si ces gens-là y habitent encore, je ne pourrais pas te répondre.

Évidemment, il y avait beaucoup plus de monde qui ont donné leur nom, cette soirée-là, que ce qu'on pouvait rentrer dans Méritas. Ces gens-là, la majorité, sur le coup, ils préféraient aller à Méritas que L'Étales, parce que là bon, c'était un petit peu obscur tout ça. Ça fait qu'on a rempli Méritas, mais tous les autres gens qui n'ont pas rentré à Méritas ont été avisés qu'il y avait le projet de L'Étales puis qu'ils pouvaient venir dans L'Étales. Et là, il y a eu une rencontre où était là, puis là c'était expliqué que c'était une coop de solidarité dans laquelle il y a 50% plus un en santé mentale; qu'est-ce que ça veut dire la santé mentale, on parle de quoi et tout ça; bon « maintenant que vous avez eu l'information est-ce que ça vous intéresse toujours? », si oui... Ça fait que les gens savaient dans quoi ils rentraient, là. Elles n'ont pas été sélectionnées comme locataires et elles apprenaient le lendemain que son voisin... Elles savaient... Il y a vraiment eu une rencontre physique avec les gens pour dire : « Voici la coop, comment elle fonctionne, pourquoi on fait ça, c'est quoi la santé mentale, et cetera ». Puis là, les gens qui étaient intéressés étaient sélectionnés.

Automne 2004 :

Formations par la FECHAQC

R : Les personnes habitaient leurs logements, elles avaient été sélectionnées, tout ça. C'est à partir de là que se fait la formation pour l'ensemble des membres, c'est une fois qu'ils sont entrés dans leurs logements.

Et dans la formation, il y a aussi l'accompagnement du CA et des comités pendant un certain temps. Ce qui totalise à peu près 200 heures. Ça fait une bonne base. Les coops qui y assistent activement, vraiment ça donne une bonne base.

Puis là, moi, j'ai assisté à quelques rencontres de CA, mais en tant que formatrice, au départ.

R : C'est quand même énorme, 200 heures de formation. Après du groupe promoteur. Et même après, là quand ils sont dedans, on les suit un petit bout de temps quand même. On a un an lors duquel on les accompagne.

Sinon, au départ, dans le contrat de membre, on prévoit un point sur les formations.

Premières frictions avec Clés en main :

au départ, il y a vraiment eu des frictions entre certaines... et même avant . Sur la place que devait prendre Clés en main dans la coop l'Étales.

R : Avec Clés en main, il y a eu... bon au début c'était qui a mis vraiment beaucoup beaucoup de temps, d'organisation et tout ça. Je pense qu'il prenait plus un rôle de directeur, il essayait d'arranger toutes les affaires...

Q : Elle me disait qu'il en était presque le coordonnateur de l'Étales. R : À moment donné, au Comité de gestion, on s'est questionné là-dessus. Et c'est un gars qui a le cœur sur la main et qui est toujours... Donc à moment donné on s'est demandé si c'était bien notre rôle,

Contribution de PECH :

Dans les premières années, comme c'est une coop de solidarité, on déléguait un intervenant de PECH au CA, ça rassurait... un ça rassurait beaucoup de monde...

Puis, moi, le coordonnateur de l'époque, m'avait demandé : « Comment on va faire pour que les gens n'aient pas de préjugés les uns envers les autres, c'est quoi l'activité brise glace qu'on va faire pour que les gens se présentent les uns aux autres? ». C'est drôle parce que là, à la soirée qu'on avait faite, il y avait 25 ou 30 personnes autour d'une table, on était à la Baratte ou quelque part par là. J'avais dit à : « On ne commencera pas à parler de la schizophrénie et des symptômes et ce qu'est une personne qui a un trouble de personnalité limite, c'est quoi la psychose, ça n'a aucun sens : on va tout de suite marquer au fer rouge, les gens ».

Situation initiale CA Étales :

Puis on avait les organismes soutien, il y avait le Océan et le Verger qui étaient deux organismes en santé mentale qui siégeaient comme membres de soutien, plus qui était là comme pour Clés en main, comme travailleur...

Structures / Outils / str

1998 - 2001 Lancement
Intersectionnalité
Les fusions municipales
2002
Lancement
Élaboration
Québec, ville mandataire
2003
Élaboration
Adoption
2004
Réalisation
Exploitation
Lancement phase II
2005
Exploitation
Élaboration
2006
Exploitation
Élaboration
2007
Exploitation
Élaboration
Adoption
2008
Exploitation
Élaboration
2009
Exploitation
Adoption
Réalisation
2010
Exploitation
Réalisation
2011 - Aujourd'hui
Exploitation
L'expérience de la coloca
Obtention d'un PSL supp
Fin de l'entente avec Clés
Réalisation
Enjeux et réalités contemporain
Phase III et coopératives à d
Vitalité du CA de l'Étales, près
Le programme AccèsLogis
Normes de viabilité finan
Risques d'instrumentalisa
Volet 3
Financement et CIO
Sections sans attache :
Gestion de crise à l'Étales
Évolution des pouvoirs du C

Source : Auteur

ANNEXE 3f – Extrait de l'analyse thématique (acteurs)

OneNote application window titled "Ville de Québec (VQ) - OneNote". The interface shows the ribbon with FILE, HOME, INSERT, DRAW, HISTORY, REVIEW, and VIEW. The HOME ribbon is active, displaying options for Font (Calibri, 11), Paragraph (B, I, U, X, A, A), Styles (Heading 1, Heading 2), Tags (Communication (Ctrl+2), Ressources (Ctrl+2), Règles / Normes (Ctrl+2)), and Email (To Do, Find, Email Page, Email). The notebook name is "ENAP - MÉMOIRE" and the page is "Données". The page title is "Ville de Québec (VQ)" with a timestamp of "Thursday, July 10, 2014 8:14 PM".

The document content is as follows:

Description, histoire

Rôle (mission et tâches)

Alors moi, vis à vis les élus, j'ai une obligation de résultats, j'ai des programmes normés, je ne peux pas dépasser tel standard.

Partenaires

GRT :
Alors tout ce parcours de développement, entre un an à trois ans avant que le locataire ait la clé, ait enfin entré dans son logement, une étroite collaboration avec le GRT.
C'est avec le temps, que dans le suivi administratif et toutes les exigences... mais comment ça se fait qu'il n'a pas vu ça? des fois, il nous aide, il faut le dire, la Ville nous aide souvent à passer des affaires qui sont limites pour la SHQ, vraiment vraiment.

Mais en même temps, on sait où on s'en va et ils mettent beaucoup plus la main à nous aider à faire cheminer le projet...
R : Exact, à l'intérieur de la ville, comment ça fonctionnait... il devenait un facilitateur du promoteur dans le cheminement du projet à l'intérieur de la ville.

Alors, veut pas, grâce au soutien des GRT, il y a 3 GRT à Québec plus l'OMH, on a réussi ce carnet de commandes-là. C'est avec le temps, que dans le suivi administratif et toutes les exigences... mais comment ça se fait qu'il n'a pas vu ça? Tu sais...

R : Oui. Quatre fois par années, on rencontre individuellement les développeurs. Donc les trois GRT et l'Office, on les rencontre individuellement.

Élus municipaux :

Donc il faut aussi que la municipalité puisse vendre à ses élus ce choix.
Il faut qu'elle le vende par rapport à leurs élus, c'est de dire aux élus : « Pendant 25 ans, on va autoriser, on crée de la surface plancher, donc on devrait avoir des taxes supplémentaires qui entrent dans le budget de la municipalité et là, on autorise que cet organisme ne paie pas de taxes foncières.

Pas souvent, et la plupart du temps, je vais rejoindre le gestionnaire, si c'est encore le GRT... « bon regarde, il y a une problématique, peux-tu m'envoyer un écrit qui va me permettre d'envoyer quelque chose à mon élu municipale [], qu'elle puisse répondre à l'élue qui l'a questionnée? »... mais au bout de la ligne, c'est un locataire qui a appelé l'élue, tu sais... quand même...

Cela s'inscrit dans notre politique de notre nouveau directeur général adjoint, monsieur [], qui nous a demandé que tous les futurs projets AccèsLogis aient obligatoirement un volet novateur, que ce soit du développement durable, donc du vert, toiture verte, jardinage sur le toit, jusqu'à un volet social.

Donc avec [] qui nous recommandait de développer en périphérie, qui comprenait très bien qu'on pouvait faire des unités volets 3 un peu en périphérie, on s'est retrouvé à faire des projets avec une mineure en santé mentale un peu partout sur le territoire de la Ville.

Les arrondissements :

L'arrondissement qui m'appelle : « [], ils n'ont pas signé tel document... » ... en tous cas, toutes sortes de petits problèmes qui, au bout de la ligne, ne rend pas ça facile pour la coop ou l'OBNL.

Donc au départ, c'est une opinion. L'arrondissement va dire, par exemple que le zonage n'est pas conforme et que le genre de clientèle visée par le projet proposé ne convient pas du tout. Ça, c'est parfois du *pas dans ma cour*, on ne veut pas voir de projets de logement social arriver là. Ça peut être des élus qui sont un peu anti-logement social, ça s'est déjà vu, quand même. Ça peut être au niveau administratif où on me dit : « Regarde, [], c'est un 100 logements, tu as 18 cases ou tu as 20 cases de stationnement extérieur, tu vas avoir un problème, tes locataires vont stationner dans la rue. Donc redévoile ce projet-là avec plus de stationnements. ».

The right sidebar shows a list of pages, including "Acteurs conception", "Clés en main", "AGIR en santé mentale", "CLSC Basse-Ville", "PECH", "FECHAQC", "Élu municipal responsable", "Ville de Québec", "Sosaco", "Acteurs réalisation", "Société d'Habitation du Québec", "Ville de Québec (VQ)", "GRT SOSACO", "Relation partenariale Vil", "FECHAQC", "Clés en main", "10%", "Coopérative de solidarité en", "Acteurs Exploitation", "Société d'Habitation du Québec", "Office Municipal d'Habitation", "FECHAQC", "Clés en main", "Comité de gestion", "Comité de sélection", "Exécutif", and "Coopérative de solidarité en".

Source : Auteur

ANNEXE 4a – Localisation des terrains convoités par L'Étale



Sources : Auteur et Google earth



Sources : Auteur et Google earth

ANNEXE 4c – Résultat des transactions pour la construction de L'Étale



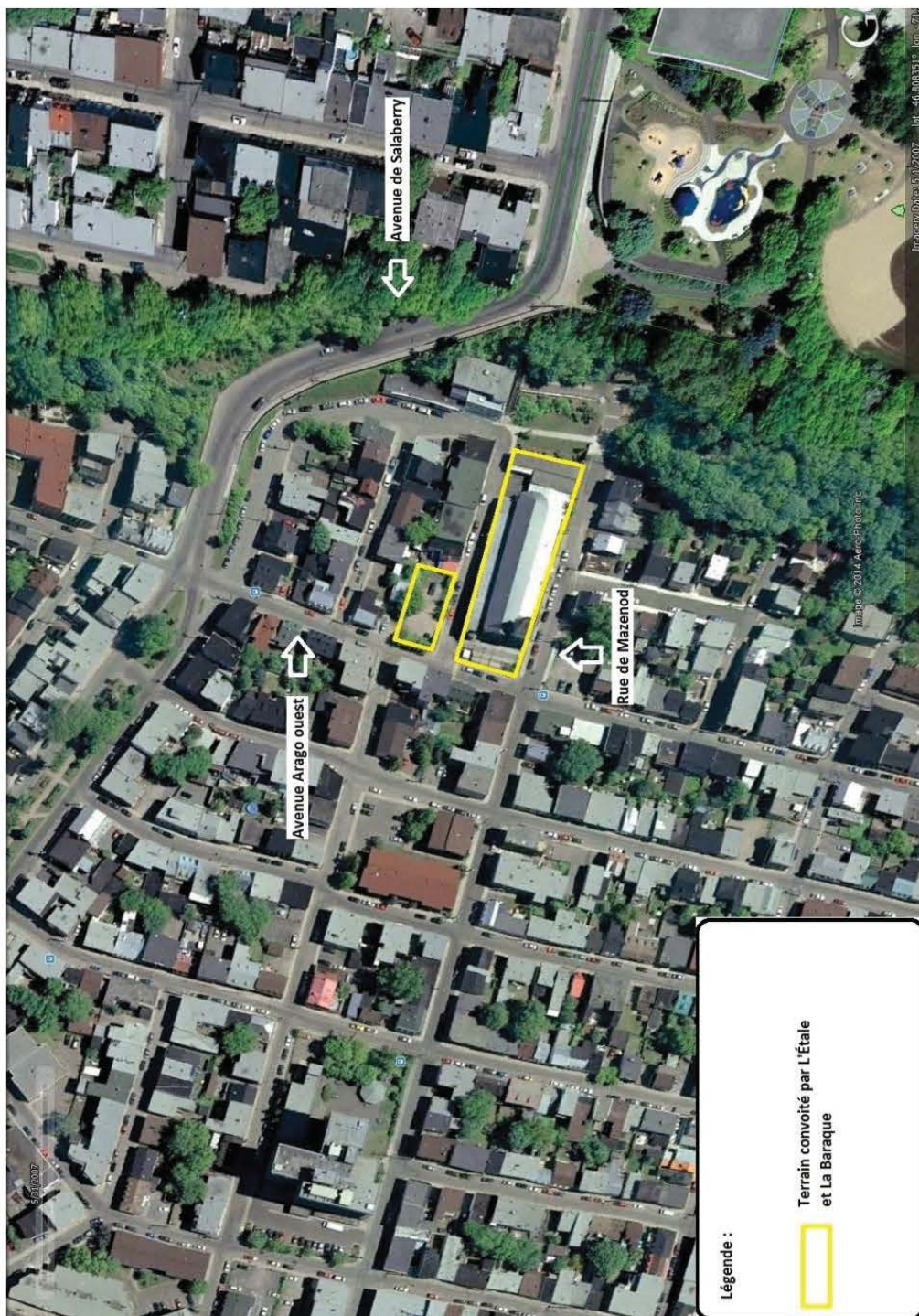
Sources : Auteur et Google earth

ANNEXE 5a – Localisation du premier terrain convoité par L'Étale



Sources : Auteur et Google earth

ANNEXE 5b – Localisation du deuxième terrain convoité par L'Étale et La Baraque



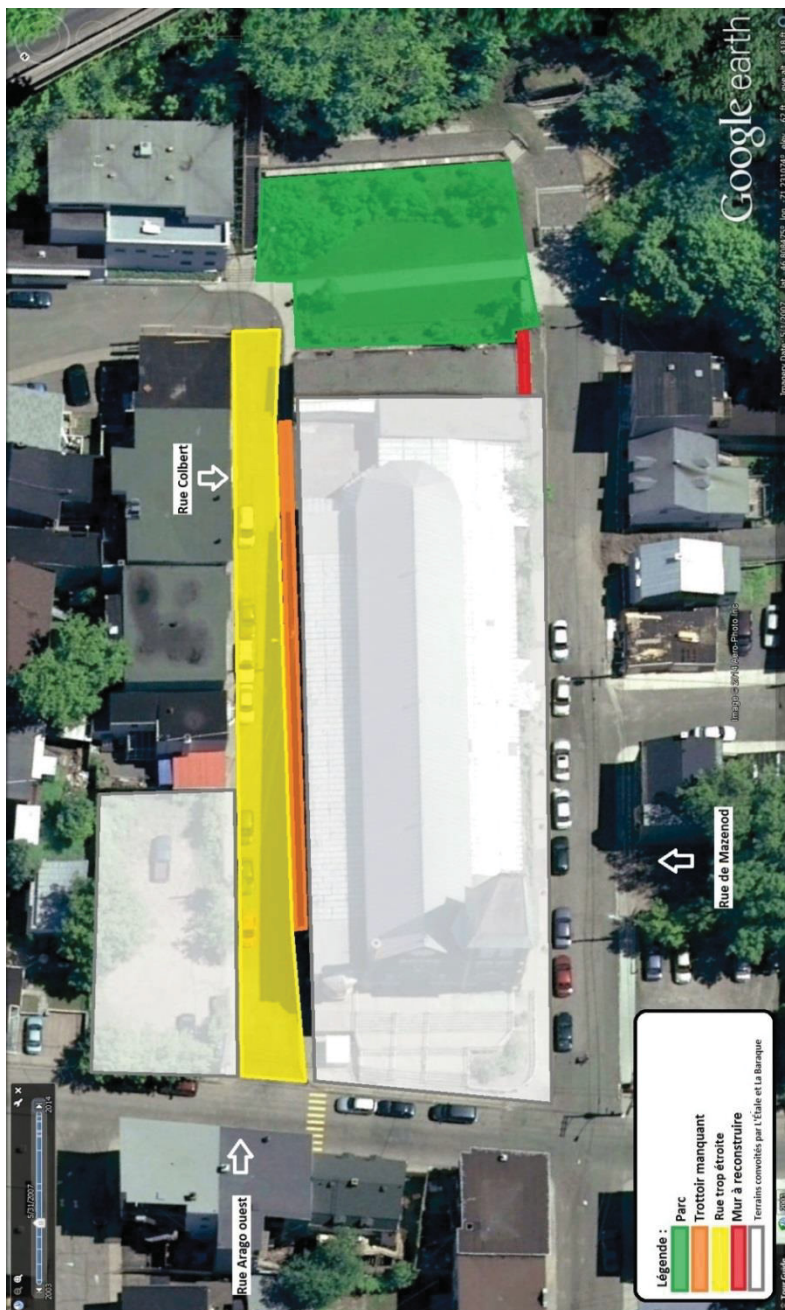
Sources : Auteur et Google earth

ANNEXE 5c – Localisation du stationnement projeté



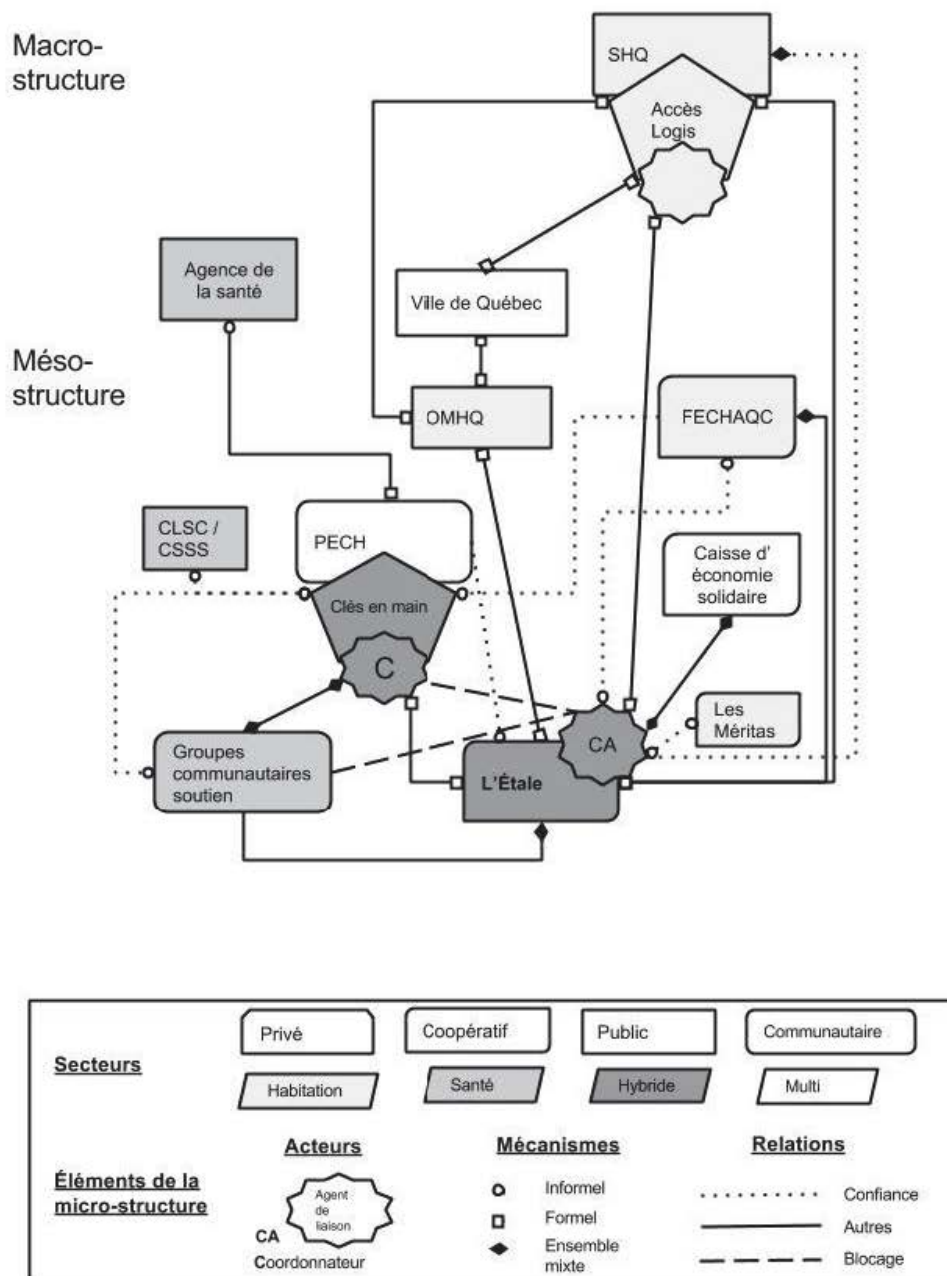
Sources : Auteur et Google earth

ANNEXE 5d – Difficultés rencontrées lors de l'élaboration des projets



Sources : Auteur et Google earth

ANNEXE 6a – Structure de CIO observée entre 2007 et 2014



Source : Auteur